



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Sanning och lögn om megaprojekt

Flyvbjerg, Bent

*Published in:*  
Framtider

*Publication date:*  
2007

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*  
Flyvbjerg, B. (2007). Sanning och lögn om megaprojekt. *Framtider*, (4), 4-10.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Institutet för Framtidsstudiers skriftserie

Nyutkommen:

## Staten som vän eller fiende? Individ och samhälle i svenskt 1900-tal

*Marika Hedin, Urban Lundberg,  
Jens Rydström och Mattias Tydén*  
(Framtidens samhälle; 8)

Är staten vän eller fiende? Frågan har vållat åtskillig debatt i Sverige under senare år. Velfärdsstatens "folkhemspolitik" har omvärderats och man har talat om den sociala ingenjörskonstens ambition att "lägga livet tillrätta" för medborgaren.

I denna antologi från Institutet för Framtidsstudier skärskådas argumenten. Staten är ingen entydig "aktör", framhåller författarna. Det är mer rimligt att beskriva staten som en arena där vissa handlingsalternativ uppmuntras på bekostnad av andra – men där även den enskilde i de flesta fall har ett handlingsutrymme.

I boken diskuteras individens ofta spänningsfyllda förhållande till kollektiv och samhälle, och hur en "minoritet", de homosexuella, har utmanat samhällets tolkningsföreträdare. Författarna är historiker och utgår från konkreta exempel från svenskt 1900-tal.

Utkommer i december:

## Mellan folkbildning och fonderådgivning: Nya perspektiv på pensionssystemet

*Red. Urban Lundberg*  
(Framtidens samhälle; 11)

Det nya pensionssystemet innebär att pensionerna tydligt griper in i våra liv. Överallt exponeras vi för den osäkerhet som är förenad med en mer eller mindre avlägsen ålderdom: när vi läser morgontidningen, sätter oss framför TV:n, besöker bankkontoret, talar med arbetsgivaren eller väntar på busshållplatsen. Orange kuvert skall öppnas, pensionssparande inledas och individuella fondval göras.

Vilken ny kompetens förväntas medborgarna ha för att kunna hantera kraven på rationella ekonomiska val och individuellt ansvar? Vilken bild av premiepensionsvalet ger PPM? Hur skapas en befolkning av hängivna investeringssubjekt?

I denna bok presenteras ny forskning som fördjupar förståelsen för pensionssystemet.

Rapporterna kostar 150 kr inkl. moms. Porto tillkommer.

Rapporterna kan beställas via e-post: [info@framtidsstudier.se](mailto:info@framtidsstudier.se), tel: 08-402 12 00 eller fax: 08-24 50 14.

**Framtider** ges ut av Institutet för Framtidsstudier och utkommer med fyra nummer per år.

**Prenumerationsavgiften** 100 kronor (varav moms 5,66 kronor) per år, inbetalas på postgiro 701633-0. Ange namn och adress. **Framtider** distribueras gratis (i ett exemplar) till alla folkbibliotek, bibliotek vid gymnasier och folkhögskolor i Sverige.

**Ansvarig utgivare** *Joakim Palme*

ISSN 0281-0492

**Redaktörer för detta nummer** *Torbjörn Lundqvist och Leif Åberg*

**Redaktion** *Joakim Palme, Ingrid Söderlind, Torbjörn Lundqvist, Sabina Nilsson, Julia Falkerby*, Institutet för Framtidsstudier samt *Leif Åberg*

**Layout** *Lena Wennerstén* Illustrationer & Grafisk form, Stockholm

**Tryck** Federativ Tryckeri AB, Stockholm, 2007

**Institutet för Framtidsstudier** Box 591, 101 31 Stockholm

Besöksadress: Drottninggatan 33, Tel: 08-402 12 00, Fax: 08-24 50 14

E-post: [info@framtidsstudier.se](mailto:info@framtidsstudier.se), Hemsida: [www.framtidsstudier.se](http://www.framtidsstudier.se)



*”Det finns ett talesätt som säger att det är svårt att göra prognoser, särskilt om framtiden.”*

HAR FRAMTIDSSTUDIER NÅGON FRAMTID? Att döma av den stora uppslutningen på vårt *Framtidsfokus* den 8 oktober på detta tema bör svaret bli jakande.

Det är också en bransch i tillväxt, men ibland görs studierna under beteckningen omvärldsanalys, framsyn eller liknande. Vi som sitter på olika ställen i framtidsstudiernas vittförgrenade träd behöver hitta arenor och former för samarbeten. Tillsammans måste vi våga kritiskt granska grunderna för olika typer av framtidsstudier. På så sätt kan alla spurras att göra sitt jobb bättre.

Institutet arbetar i grunden på allmänhetens uppdrag. Det känns viktigt och uppfordrande. Vår förhållandevis oberoende ställning ger oss möjligheten och plikten att förhålla oss granskande till olika samhällsaktörer, att bidra till förmågan att skilja mellan fakta och önsketänkande.

Diskussionen vid *Framtidsfokus* gav oss även ett tydligt budskap när det gäller ansvaret för teori- och metodutveckling. En stor uppgift för Institutet är att stärka kunskapsvärden av framtidsstudier i allmänhet. Jag tror dock att nyckeln till framgång på denna punkt ligger i hur vi ställer frågorna. När vi identifierar riktigt angelägna problem i samhällsutvecklingen, krävs att vi förnyar både våra perspektiv på framtiden och våra sätt att studera den. Läs gärna mer om *Framtidsfokus* den 8 oktober längre fram i numret.

Det finns ett talesätt som säger att det är svårt att göra prognoser, särskilt om framtiden. Det gäller i särskilt hög grad de stora infrastrukturella megaprojekten. Och det blir alltid fel i samma riktning; kostnaderna underskattas grovt. Här vilar alltså inga dystopier.

Prognoserna har heller inte blivit bättre med tiden. Bent Flyvbjerg analyserar systemfelen och kommer med skarpa förslag till förändringar. Dyrbara trafiksystem, dammbyggen och idrottsarenor kräver ett bra beslutsunderlag – så bort med allt önsketänkande och alla undanhållanden av fakta.



*Joakim Palme,*  
VD, Institutet för Framtidsstudier

FOTO: THOMAS CARLGREN.

## OMSLAG

Planeringen och genomförandet av stora infrastrukturprojekt måste bli bättre, menar forskaren Bent Flyvbjerg. Det skulle spara många miljarder kronor för skattebetalarna. Dessutom behöver inte viktiga miljöer och fysiska rum förstöras i onödan. Alamillo-bron i Sevilla, Spanien, designad av arkitekten Santiago Calatrava.

## INNEHÅLL

<i>Bent Flyvbjerg</i>	
Sanning och lögn om megaprojekt	4
<i>Per Strömblad</i>	
Alla bjuds inte in till demokratin	11
<i>Leif Åberg</i>	
Dags för mer samarbete – Framtidsfokus om framtidsstudier	17
<i>Peter Johansson</i>	
Vem ska finansiera välfärden?	23
<i>Thomas Lindh</i>	
Debatt: Satsa på ungdomarna i det åldrande Sverige	26
<i>Arne Jernelöv</i>	
I framtiden blir kvinnorna de välutbildade	28

## RECENSIONER

Går historien i cykler?	33
Det goda livet i framtidens Sverige	34

# Sanning och lögn om megaprojekt

*Megaprojekt handlar om mycket stora investeringar i ny infrastruktur, där kostnaden uppgår till flera miljarder kronor per projekt. Öresundsbron, kanaltunneln mellan Storbritannien och Frankrike samt staden Bostons Big Dig, ett nytt trafiksystem som placerats under jord, är några sådana projekt.*

*Den drygt åtta kilometer långa Öresundsbron mellan Malmö och den konstgjorda ön Pepparholmen blev 26 procent dyrare än beräknat.*

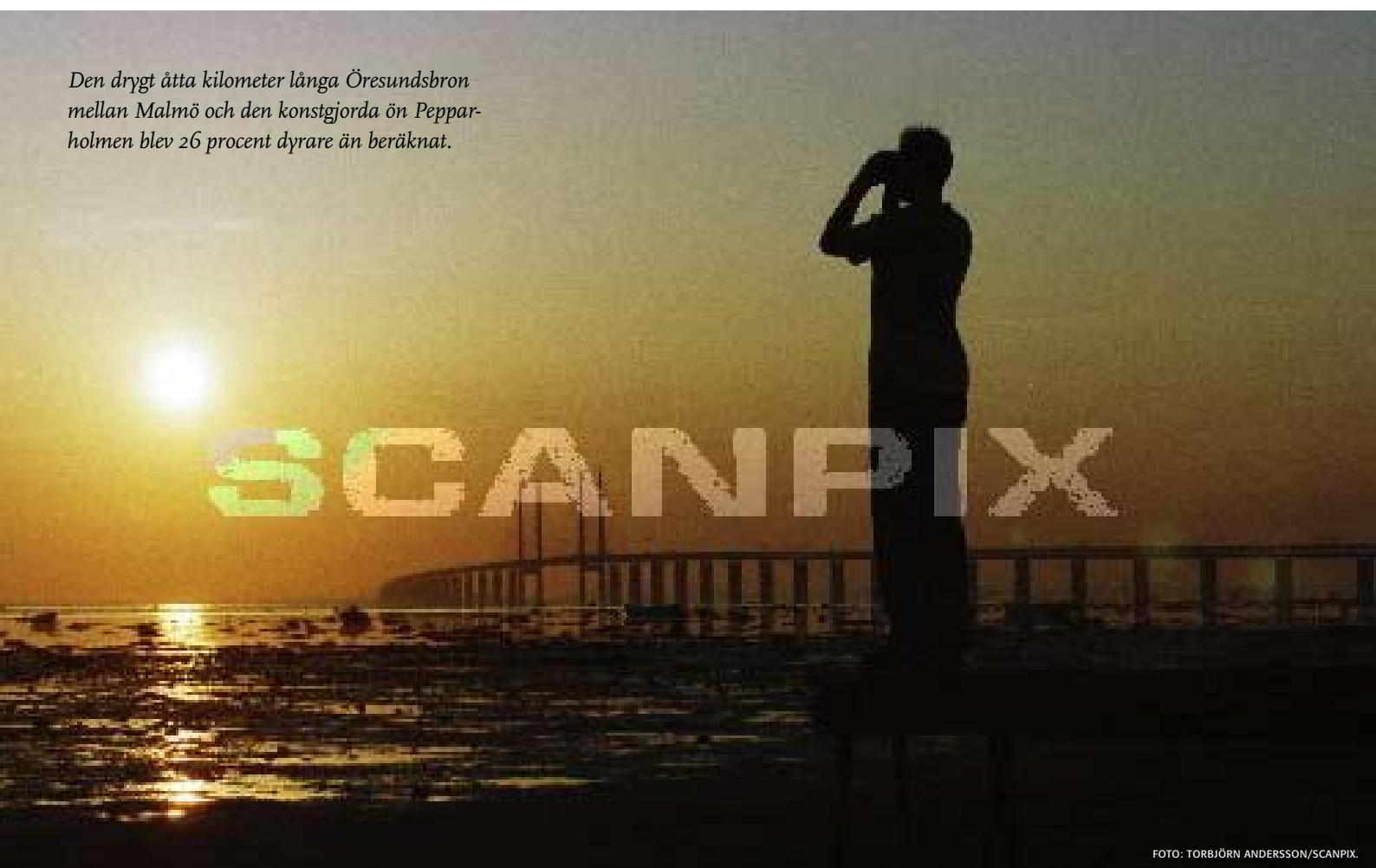


FOTO: TORBJÖRN ANDERSSON/SCANPIX.

**E**n sanning om megaprojekt är att de som gör prognoserna (*forecasters*) fel-informerar och ibland ljuger om projektens kostnader, samhällsekonomiska intäkter och risker. Det resulterar i fördyringar, intäktsunderskott och lättsinnig hantering av risker, vilket gör att projektens hållbarhet ofta råkar i fara.

I denna artikel hävdar jag att ett stort problem med megaprojektens policy och planering är att de innehåller så mycket vilseledande information om kostnader och intäkter som beslutsfattare använder sig av. Dessutom innebär denna desinformation stora risker.

Vidare undersöker jag orsakerna till den felaktiga informationen och riskerna, som främst beror på överoptimism och strategisk desinformation, det vill säga lögn. Slutligen pekar jag på åtgärder som ger bättre policy och planering, bättre styrningsstrukturer och bättre planeringsmetoder.

Artikeln tyngdpunkt ligger på transportsektorns infrastrukturprojekt. Jämförande forskning visar dock att resonemangen har bäring även för kraftverk, dammbyggen, bevakningsprojekt, konserthallar, museer, idrottsarenor, IT-system, olje- och gasutvinning, rymdprojekt och vapensystem.

Mitt eget forskarlag har undersökt 258 infrastrukturprojekt i olika världsdelar inom transportsektorn, och noterat kraftigt ökade kostnader jämfört med budget: närmare 45 procent för järnvägar, 34 procent för broar och tunnlar, drygt 20 procent för vägar.

Fördyringar finns dessutom i samtliga tjugo undersökta länder i studien. Nittio procent av projekten drabbas av fördyringar. Högre kostnader än planerat är ett återkommande inslag under de sjuttio år studien omfattar, och kalkylerna har inte blivit bättre med tiden.

I SVERIGE BLEV ARLANDALÄNKEN 21 procent dyrare än beräknat, Öresundsbron 26 procent dyrare, E 18-sträckan mellan Enköping och Bålsta 179 procent och tunneln genom Hallandsåsen uppskattningsvis 700 procent dyrare hittills.

Men hur är det med fördelarna? Vid järnvägsprojekt visar sig den reella trafikintensiteten vara drygt 50 procent mindre i genomsnitt än den kalkylerade. Omvänt har antalet passagerare överskattats med en bit över 100 procent. För vägar är den verkliga fordons-trafiken närmare 10 procent högre än den prognosticerade.

Följande observationer kan göras om trafikprognoserna:

- 84 procent av passagerarprognoserna för järnvägar är felaktiga med  $\pm 20$  procent
- nio av tio järnvägsprojekt överskattar trafiken
- 50 procent av trafikprognoserna för vägar är felaktiga med  $\pm 20$  procent
- bristen på precision finns i samtliga undersökta länder
- felen är konstanta under de trettio år som studien av trafikintensitet täcker, och prognoserna har inte blivit bättre.

Metoderna och förmågan att göra precisa kostnads- och trafikprognoser må ha förbättrats, men i praktiken har detta inte resulterat i mer exakta prognoser.

Om vi väger kostnader och intäkter mot varandra, ser vi att kostnadsöverdraget för järnvägar är närmare 45 procent i genomsnitt medan trafikunderskottet är dryga 50 procent. För tolv urbana järnvägsprojekt, där det i vårt material finns mer heltäckande data, överskrider kostnaderna med i snitt 40 procent och underskrider trafikprognosen med 48 procent. För vägar blir det drygt 20 procent högre kostnader medan trafikprognoserna slår drygt 20 procent fel i hälften av projekten.

Konsekvensen blir att cost-benefit-analyser (samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser) blir kraftigt missvisande. Detsamma gäller utvärderingar av projektens inverkan på samhälle och miljö som utgår från prognosticerade kostnader och trafikintensitet.

För tunneln under Engelska kanalen har de verkliga kostnaderna blivit dubbelt så höga och de reella samhällsekonomiska intäkterna hälften så stora jämfört med prognos. Den internt framräknade avkastningen på projektet blir därför negativ: drygt 14 procent





Byggnadsarbetare klättrar längs med en skyskrapa under arbetet med motorvägsprojektet Big Dig i Boston, Massachusetts. Delar av motorvägen är nedgrävd under Bostons hamn.

➤ minus. Tunneln blir en belastning för BNP i stället för att ge ett positivt bidrag. Det har fått transportekonomen Ricard Anguera att dra slutsatsen att "den brittiska ekonomin skulle ha klarat sig bättre om tunneln inte hade byggts".

Arlandalänkens kostnader har överskridits med 21 procent (räknat i fasta priser), medan passagerarantalet legat 63 procent lägre än enligt prognos under sina första tre verksamhetsår. En finansiell katastrof, med andra ord, som lett till ekonomisk rekonstruktion och utförsäljning till privata intressen.

Andra projekt med liknande problem kan radas upp: den utbyggda bron mellan San Francisco och Oakland, Los Angeles tunnelbana, den uppgraderade järnvägslinjen längs Storbritanniens västkust, Humberbron vid Hull, järnvägsprojektet Paris Nord TGV, Gardemoens flygplats i Oslo, Köpenhamns tunnelbana, järnvägstunneln under Stora Bält, Skytrain i Bangkok, höghastighetståglinjen Joetsu Shinkansen i Japan, vägtullsprojektet Surat-Manor i Indien samt Calcuttas tunnelbana.

Felaktig information om kostnader, intäkter och risker av ovan beskriven omfattning

– samt fördyringar och underskott på intäkter – är följaktligen problematiska i flera avseenden. Det leder till resursslöseri och icke-demokratiska beslut; förseningar uppstår med ännu högre kostnader och ännu mindre intäkter som följd; detta destabiliserar projektens administrativa policy, planeringen, implementeringen och verksamheten; och problemen ökar i takt med att projekten blir allt större.

FÖLJANDE SLUTSATSER kan dras om projektens policy:

- Lagstiftare, investerare och allmänhet kan inte lita på informationen från projektens huvudmän och planerare angående kostnader, intäkter och risker för stora infrastrukturprojekt.
- Det finns ett stort behov att reformera handlingsprinciperna och planeringen.

Men låt oss först undersöka varför dessa kostnadsfördyringar och intäktsunderskott uppstår. Prognosernas bristande precision kan ges tekniska, psykologiska och politisk-ekonomiska förklaringar.

Tekniska förklaringar är vanligast: till exempel otillförlitliga eller föråldrade data,

olämpliga prognosmodeller, rena misstag och bristande erfarenhet hos dem som gör prognoserna. Tekniska misstag kan reduceras eller elimineras med hjälp av bättre modeller, bättre data och mer erfarna prognosmakare, enligt denna förklaringstyp.

Psykologiska förklaringar tar hjälp av psykologiska termer som planeringsfelslut och snedvriden optimism. Felsluten innebär att planerare och projektens huvudmän fattar beslut grundade på överoptimism, snarare än på en rationell avvägning mellan vinster, förluster och sannolikheter. Fördelarna över-skattas och kostnaderna underskattas.

Den överdrivna optimismen kan härledas till kognitiva felslut: felkällor i den mänskliga hjärnans sätt att bearbeta information. Dessa finns lite överallt, men felslutens effekter kan tyglas med hjälp av enkla kontroller mot realiteter.

Politisk-ekonomiska förklaringar är inriktade på att planerare och initiativtagare avsiktligt, i strategiskt syfte, överskattar de samhällsekonomiska intäkterna och underskattar projektens kostnader. Därmed försöker de öka sannolikheten att just deras projekt, och inte konkurrenternas, vinner upphandlingen.

Strategisk felinformation, lögn, kan härledas till politiska och organisatoriska

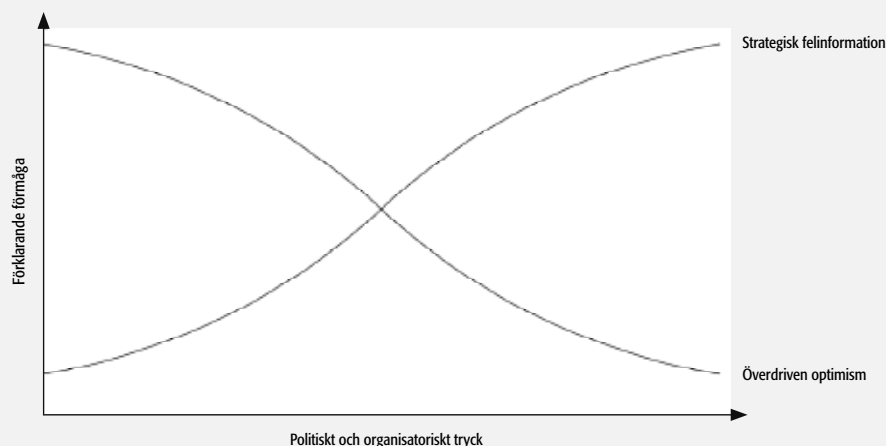
påtryckningar (exempelvis konkurrens om knappa fondmedel eller manövrer för att nå vissa positioner). I den meningen är lögnerna rationella.

När det finns ett politiskt tryck kan man även hitta felaktig informationsgivning och lögn, enligt denna förklaringstyp. Detta kan dock dämpas med hjälp av åtgärder som fördelar ansvar på lämpligt vis.

HÄR FINNS INTE PLATS att granska förklaringstyperna mer på djupet. Men tekniska förklaringar måste förkastas eftersom de inte stämmer med tillgängliga data.

De båda andra förklaringarna kan dock matchas med data. *Figuren* nedan visar schematiskt hur psykologiska och politisk-ekonomiska förklaringar förhåller sig till varandra.

Psykologiska förklaringar har bäring i situationer när det saknas, eller råder lågt, politiskt och organisatoriskt tryck, men har mindre bärkraft när det finns ett starkt politiskt tryck. Omvänt har politisk-ekonomiska förklaringar sitt största värde när det finns ett starkt politiskt och organisatoriskt tryck – vilket är vanligt vid stora offentliga prestigeprojekt med många och mäktiga intressenter – medan förklaringarna saknar relevans när sådant tryck saknas.



*Figur. Överdriven optimism respektive strategisk felinformation som förklaringar till prognosmissar.*

➤ En planerare vid en lokal transportmyndighet gav följande förklaring till hur det politiska trycket inverkat på kostnadskalkylerna:

*Som planerare är man oftast medveten om de verkliga kostnaderna. Man vet att budgeten är för låg men det är svårt att sälja in budskapet till politikerna och de privata aktörerna. De vet att höga kostnader minskar möjligheterna att få statlig finansiering.*

Erfarna yrkesmän är medvetna om att de reella kostnaderna blir högre än de kalkylerade, men det politiska trycket för att säkra projektens finansiering får dem att hålla inne med kunskapen.

En annan intervjuad förklarade grunden till överoptimistiska nyttokalkyler:

*Systemet uppmuntrar människor att sätta samhällsnyttan i centrum ... därför att riskanalysens kvalitet och [projektens] hållbarhet hittills inte betonats särskilt starkt. Projektens huvudmän anser det därför viktigt att lyfta fram samtliga nyttoaspekter, de är medvetna om att deras projekt vägs mot andras projekt och vet att de konkurrerar om knappa resurser.*

KONKURRENSEN mellan olika projekt och myndigheter skapar ett tryck. Det formar i sin tur en viss incitamentsstruktur som gör det rationellt att betona samhällsnyttan och att tala med små bokstäver om kostnader och risker. Projekt som på papper ser mycket fördelaktiga ut har större chans att få finansiering än andra som inte ger detta intryck.

En typisk intervjuperson beskrev ett vinnande projekt som att man "klarat provet", och angav spelreglerna:

*Allt handlar om att få projektet godkänt. Har man rott hem projektet är man i hamn. Därför är det en så stark fokusering på att visa upp projektet från sin bästa sida redan på detta stadium.*

I situationer med högt politiskt och organisatoriskt tryck använder projektens huvudmän och prognosmakare avsiktligt en machiavellisk formel som säkerställer att just deras projekt blir vinnare:

**Underskattade kostnader + Överskattade intäkter = Godkänt projekt**

Denna formel leder till ett slags omvänd darwinism: "den som är minst livsduglig överlever". Det är inte de bästa projekten som förverkligas utan de som ser bäst ut på papper. Dessa pappersprodukter har också de mest underskattade kostnaderna och de mest överskattade intäkterna, allt annat lika.

I realiteten blir detta de sämsta eller minst "livsdugliga" projekten. De ställs inför flest problem under sin konstruktionsfas och operationella fas – med de mest överskridna kostnaderna, de högsta intäktsunderskotten och största riskerna att inte fungera. Dessa förutsättningar är inbyggda i projekten.

Uppenbarligen bör planeringen och implementeringen av megaprojekt reformeras. Efter många års vanskötsel finns tack och lov signaler om att förbättringar är på väg. Det vedertagna samförståndet om bedrägeri som ett acceptabelt sätt att ro projekt i hamn utsätts för hård kritik.

DAGENS STÖRSTA megaprojekt har sådana dimensioner, jämfört de nationella ekonomierna, att fördyringar, bristande nytta och risker med ett enda projekt kan få återverkningar på ett helt land eller en region. Det var vad som hände med OS i Athen 2004 (fördyringar) och med Hongkongs internationella flygplats som öppnades 1998 (underskott på intäkter).

Lagstiftare och regeringar börjar inse att problem med statens finanser är ett onödigt högt pris att betala. Reformtrycket kommer från krafter utanför kretsen av konsultföretag och industrier som brukar finnas med i infrastrukturprojekt, ett faktum som ökar möjligheterna att lyckas.

År 2003 ställde brittiska finansdepartementet för första gången kravet att samtliga departement ska utveckla och implementera nya processer för stora offentliga projekt som stävjar överdriven optimism och strategiska felslut. Projekt som inte genomför sådana åtgärder blir helt enkelt utan finansiering, och åtgärder har vidtagits för hur proceduren ska skötas.

I Holland genomförde 2004 en parlamentskommitté stora offentliga utfrågning-



ar, med syfte att hitta åtgärder som begränsar vilseledande information om stora infrastrukturprojekt. I Boston lämnade Massachusetts delstatsregering nyligen in en stämningsansökan för att få tillbaka medel från kontrakterade företag som tagit för mycket betalt vid det kraftigt fördyrade projektet Boston Big Dig.

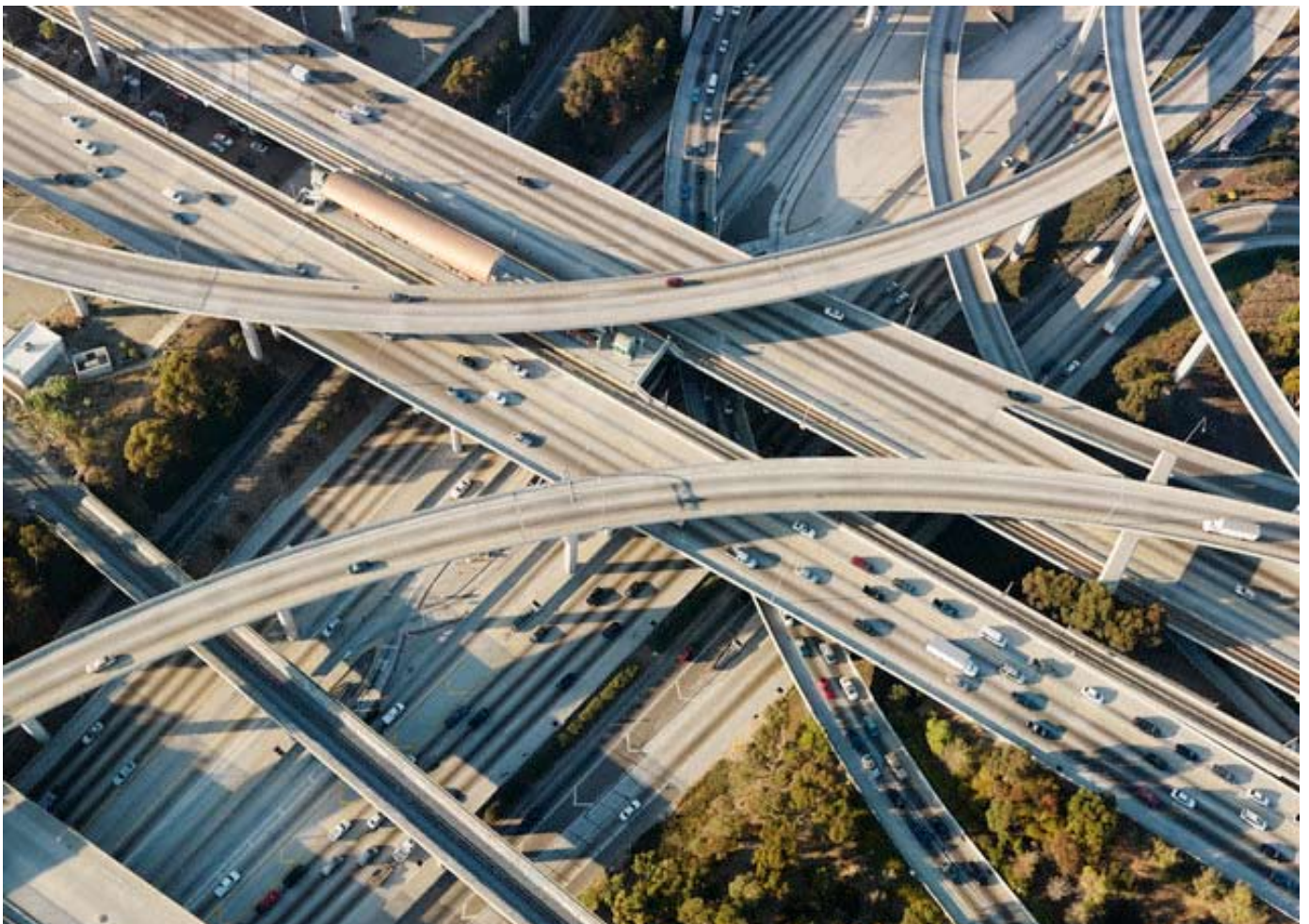
ANDRA REGERINGAR och parlament kommer sannolikt att följa efter. Schweiz och Danmark är redan i gång med granskningar. Det är för tidigt att säga om åtgärderna får avsedd effekt, men reformkrafterna låter sig sannolikt inte hejdas. Detta är den springande punkten när det vedertagna möter reformkrafter; maktbalanser förskjuts och nya saker kan hända.

Kritiskt ifrågasättande, ansvarsskyldighet och bättre metoder – det är tre avgörande vapen i kampen mot desinformation och slöseri. Yrkesexpertis i form av planerare, ingenjörer, arkitekter, ekonomer och administratörer är oundgängliga för att bygga upp infrastrukturer som får samhället att fungera. Men studier visar att deras information om kostnader, intäkter och risker bör granskas på djupet av oberoende specialister och organisationer. Även inblandade politiker och tjänstemän borde utsättas för samma granskning.

Institutionella kontrollfunktioner bör arbetas fram. Huvudprincipen är att kostnaden för en felaktig prognos ska bäras av dem som gör prognosen, vilket det ofta bryts mot i dag.



FOTO: RON CHAPPEL/CORBIS-SCAPPIX



*Det blir skattebetalarna som tvingas bära konsekvenserna av misskötta, kraftigt fördyrade megaprojekt. Korsande motorleder i Los Angeles.*



Värdefulla natur- och kultur-  
miljöer kan förmodligen bevaras  
bättre om framtidens megaprojekt  
planeras och genomförs på ett  
mer stringent sätt. Motorvägsvia-  
dukt i Portugal som löper fram  
ovanför jordbruksfälten. Bilden  
är en modellkonstruktion.

➤ Det etablerade sättet att planera och bygga  
upp infrastruktur har långa historiska anor  
och finns djupt inbäddat i institutioners och  
yrkeskårens vardag. Det vore naivt att tro att  
detta kan ändras över en natt.

Men det är höga insatser som står på spel.  
Det handlar om att bespara skattebetalarna  
slöseri på många miljarder kronor, att be-  
hålla medborgarnas tilltro till demokratin och  
rättssäkerheten, att se till att viktiga miljöer  
och fysiska rum inte förstörs i onödan. Allt  
talar för att vi bör gripa oss an uppgiften  
omgående.

*Bent Flyvbjerg är professor i planering vid Aalborgs  
universitet, Danmark, samt har en professur i infra-  
strukturell policy och planering vid Delfts tekniska  
universitet, Nederländerna. Han är internationellt  
anlitad som rådgivare till regeringar, parlament och  
privata företag vid stora projekt.*

*Översättning: Leif Åberg.*

#### LITTERATURTIPS

Altshuler, Alan och David Luberoff (2003), *Mega-  
Projects: The Changing Politics of Urban Public Invest-  
ment*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Anguera, Ricard (2006), The Channel Tunnel:  
An Ex Post Economic Evaluation. *Transportation  
Research, Part A*, vol. 40, sid. 291–315.

Flyvbjerg, Bent (2006), From Nobel Prize to Project  
Management: Getting Risks Right. *Project Management  
Journal*, vol. 37:3, sid. 5–15.

Flyvbjerg, Bent (2007), Policy and Planning for  
Large-Infrastructure Projects: Problems, Causes,  
Cures. *Environment and Planning B: Planning and  
Design*, vol. 34, sid. 578–597.

Flyvbjerg, Bent, Nils Bruzelius och Werner Rothen-  
gatter (2003), *Megaprojects and Risk: An Anatomy of  
Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lovall, Dan och Daniel Kahneman (2003), Delusions  
of Success: How Optimism Undermines Executives'  
Decisions. *Harvard Business Review*, July, sid. 56–63.



# Alla bjuds inte in till demokratin

*Att utnyttja sina demokratiska rättigheter är frivilligt, men man kan få hjälp på traven. Var tredje medborgare blir direkt uppmanad att delta i politiska aktiviteter. Kruxet är dock att sådana personliga inbjudningar inte delas ut slumpmässigt. De som försöker få andra att engagera sig politiskt tycks leta efter vissa attraktiva egenskaper. Följden blir att de redan resursstarka i samhället blir ännu mer inspirerade, och att klyftorna i demokratisk delaktighet vidgas. Dessutom är chanserna att bli tillfrågad betydligt bättre i välbärgade stadsdelar än i områden präglade av arbetslöshet och bidragsberoende.*

Vem deltar i den framtida demokratin? Blir det svårare att närma sig idealet om politisk jämlikhet när nätverkssamhället ställer krav på nya kompetenser – som att vi ska ha en "attraktiv profil" eller finnas med "i rätt sammanhang"? I vilken grad påverkas fördelningen av makt och inflytande av de sociala kontaktytornas kvalitet och kvantitet?

Den politiska beteendeforskningen hjälper oss att göra sådana frågor lite mer hanterliga. Med teoretiskt välgrundade modeller går det att förklara varför vissa personer tar aktiv del i demokratin medan andra hamnar utanför. Under senare år har forskarna också uppmärksammat betydelsen av vardaglig politisk mobilisering.

I USA försökte en grupp statsvetare belysa detta genom en intervjuundersökning. Vanliga medborgare fick svara på om de hade fått konkreta uppmaningar att bli politiskt aktiva på ett eller annat sätt. Hade till exempel någon försökt övertala dem att gå med i en demonstration, bli aktiva i lokalpolitiken eller bidra med pengar till en politisk kampanj? Och innebär sådana riktade uppmaningar i så fall en knuff, som får en kanske annars måttligt intresserad person att bli politiskt engagerad?

Politisk aktivitet handlar i detta sammanhang alltså inte bara om att arbeta i partier eller rösta i allmänna val. Forskarna har snarare i åtanke ett helt smörgåsbord av metoder att utöva demokratiskt inflytande ➤

- allt från att skriva en insändare i lokaltidningen för att protestera mot nedläggningen av ett daghem, till att organisera manifestationer som stöd för demokratirörelser i tredje världen.

Den amerikanska studien visade att värvningsförsök var ganska vanliga; ungefär hälften av de intervjuade uppgav att de det senaste året fått åtminstone någon personlig uppmaning att delta i en politisk aktivitet. Som man kanske kan misstänka har det dock betydelse varifrån uppmaningarna kommer. Inviter från vänner och bekanta faller betydligt oftare i god jord, medan det är lättare att tacka nej till främlingar. I det stora hela kunde emellertid responsen anses god.

Totalt sett hade ungefär hälften av de intervjuade utfört den aktivitet som de blivit uppmanade till. De hade gått med i demon-

strationståget, hjälpt till att samla underskrifter för protestlistan, lämnat ekonomiskt bidrag till valkampanjen eller på annat sätt tackat ja.

Tillsammans med statsvetarkolleger vid Uppsala universitet genomförde jag en likartad studie i Sverige. Uppgifterna bygger här på en intervjuundersökning i början av 2000-talet (konstruerad för att vara riksrepresentativ, med 2 138 slumpvis utvalda vuxna invånare). Även om frågorna inte var identiska med dem som ställdes i den amerikanska undersökningen, framträdde både intressanta likheter och skillnader i resultaten.

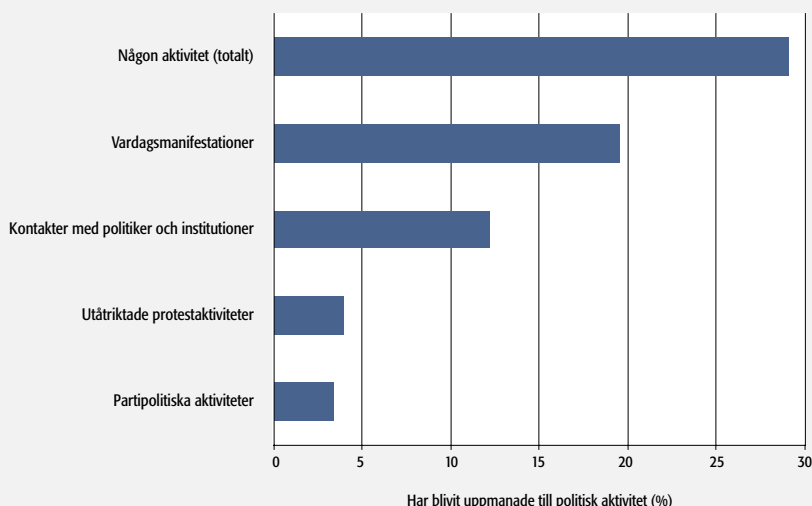
I Sverige hade en knapp tredjedel fått personliga förfrågningar om politisk aktivitet under det senaste året. Den vardagliga politiska mobiliseringen tycks således vara ett något mindre utbrett fenomen här än i USA. Chanserna att fånga in olika slags värvningsförsök bör däremot ha varit större i vår svenska undersökning, eftersom vi gjorde en mer utförlig kartläggning av olika former för politiskt deltagande. *Figur 1* visar hur stor andel av medborgarna som får förfrågningar: dels totalt, dels uppdelat på olika slags aktiviteter.

Som framgår är dessa politiska rekryteringsförsök betydligt vanligare för vissa deltagandeformer än för andra. En klart större andel medborgare får förfrågningar om vardagsmanifestationer – det gäller här namninsamlingar, penninggåvor och konsumentbojkotter – än om att delta i aktiviteter organiserade av politiska partier.

Däremot visar det sig inte finnas några större skillnader vad gäller hur de tillfrågade svarar. Liksom i den amerikanska undersökningen är responsen tämligen positiv. Något mer än hälften av de tillfrågade har faktiskt gjort det som de blivit ombudade att göra.

Samtidigt finns det en markant samstämmighet mellan länderna när det gäller värvarnas tendens att sikta in sig på vissa befolkningsgrupper. I USA såväl som i Sverige tycks även vardaglig politisk mobilisering vägledas av den välkända sentensen "åt den som har ska varda givet".

Figur 1. Uppmaningar till politisk aktivitet



Procentuell andel personer som (under ett år) har fått personliga förfrågningar om att delta i olika typer av politiska aktiviteter. Den översta stapeln visar hur stor andel som fått minst en förfrågan.

Källa: Medborgarundersökningen 2003.


Uppmaningar till politisk aktivitet riktas oftare till de socioekonomiskt mer gynnade. Människor med högre utbildning får till exempel fler förfrågningar än lågutbildade. Dessutom finns av allt att döma en betydelsefull etnisk skiktning. I USA uppmanas invånare med latinamerikansk bakgrund, liksom den svarta befolkningen, mer sällan att aktivera sig. De politiska rekryterarna föredrar att entusiasmera den vita majoriteten.

I SVERIGE VISAR DET SIG att personer med invandrarbakgrund får färre förfrågningar än infödda svenskar. I båda länderna förstärks på så vis rådande ojämlikheter i demokratisk delaktighet. De som redan har goda förutsättningar att utnyttja demokratins instrument sporras ytterligare, medan människor med sämre utgångsläge lättare hamnar vid sidan av.

Dessutom tycks boendesegregationen ha betydelse i detta sammanhang. I vår svenska undersökning matchades fakta om den sociala sammansättningen i städernas bostadsområden med uppgifter om huruvida invånare i olika områden blivit uppmanade att engagera sig politiskt. På så sätt kunde vi undersöka om de som bor i så kallade utsatta områden får färre förfrågningar om politisk aktivitet, oavsett deras egenskaper i övrigt.

Man kan misstänka att politiska rekryterare söker efter infödda svenskar som har hög utbildning och en gynnsam position på arbetsmarknaden. Inte för att de medvetet vill öka skillnaderna i demokratisk delaktighet. Men som en följd av vad som på ekonomspråk kallas statistisk diskriminering satsar rekryterarna hellre tid och resurser på "säkrare kort".

De som försöker värva andra till det politiska livet har förmodligen grundläggande insikter i olika befolkningsgruppers politiska deltagande. Om insatserna ska bli fruktbara gäller det att hitta "rätt folk"; man bör således leta efter personer som kan antas vara politiskt resursstarka och motiveerade. I snäv mening kan därmed en rekryterare sägas handla förnuftigt om hon eller



## Resultatet bekräftar att personer med bättre förankring på arbetsmarknaden är mer populära bland de politiska rekryterarna.

han väljer bort den fattiga förorten till förmån för det välbärgade villaområdet.

Figur 2 bygger på en statistisk beräkning av hur chansen att bli uppmanad varierar över bostadsområden med olika grader av "socialt utanförskap" – här mätt som andelen arbetslösa och förtidspensionärer. Varje punkt på den övre linjen representerar en invånare som har arbete, medan varje punkt i den undre linjen tecknar situationen för en arbetslös. En punkt högre upp i diagrammet indikerar att invånaren har större chans att få personliga uppmaningar om att delta i politiska aktiviteter.

Resultatet bekräftar att personer med bättre förankring på arbetsmarknaden är mer populära bland de politiska rekryterarna. Men det tyder också på att boendesegregationen ger näring åt den ojämlika fördelningen av uppmaningar till politisk aktivitet. Om vi studerar diagrammet från vänster till höger framgår att bostadsområdets socioekonomiska status spelar en självständig roll. Chansen att bli tillfrågad tycks vara sämre om man bor i områden där arbetslösheten är hög, även om man själv har jobb.

Segregationens geografiska sortering av människor påverkar därmed vem som får inbjudningar till demokratin. De som söker



- funktionärer och deltagare till politiska manifestationer letar helst i städernas mer välsituerade delar.

DEMOKRATISK DELAKTIGHET är en central fråga i det offentliga samtalet om folkstyrelsens förutsättningar. Motstridiga tendenser har gjort läget svårtolkat för svenska makt- och demokratiutredningar – och för de förtroendevalda på vars skrivbord rapporterna landar.

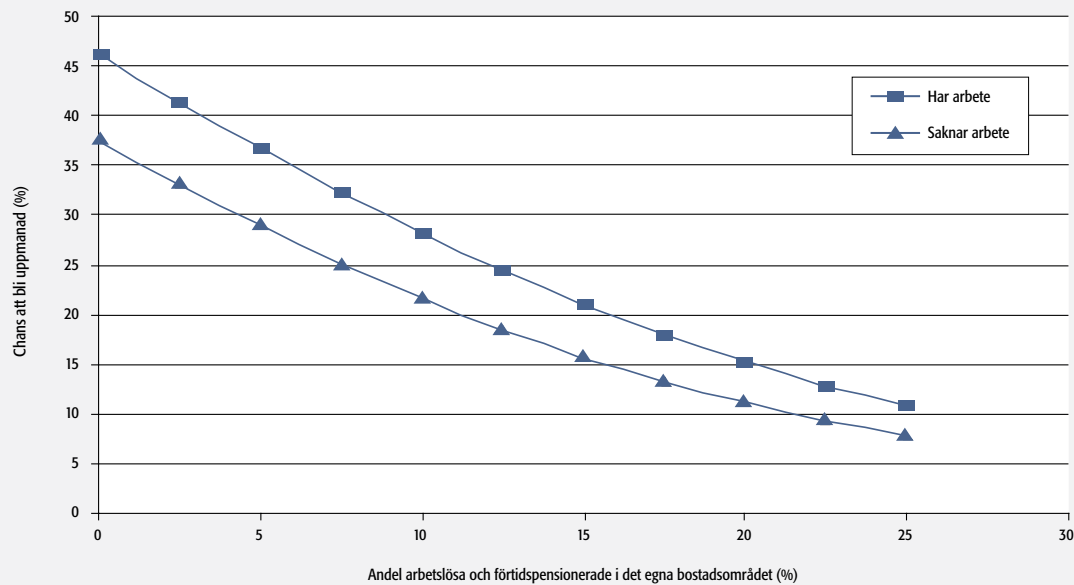
Å ena sidan sjönk valdeltagandet under den ekonomiska krisens 1990-tal till samma nivåer som strax efter andra världskriget. Samtidigt har partiengagemanget minskat. Andelen medlemmar i politiska partier har halverats de senaste tjugofem åren, och en

minskande skara tar på sig politiska förtroendeuppdrag.

Å andra sidan verkar det finnas ett ökat politiskt intresse och en bättre handlingsberedskap bland medborgarna. Under de senaste decennierna har människor blivit bättre rustade att framföra sina åsikter – till vardags i olika sammanhang och vid kontakter med myndigheter.

Men är det egentligen ett problem att en del människor avstår från att engagera sig politiskt? Om man skiljer på formell politisk jämlikhet ("alla får") och reell politisk jämlikhet ("alla kan faktiskt"), bör man vara bekymrad om politisk passivitet beror på bristande resurser. Det vill säga om otillräcklig förmåga att göra sin röst hörd och hävda

Figur 2. Hur människors boende påverkar chansen att bli uppmanad till politisk aktivitet



Chansen att uppmanas att delta i politiska aktiviteter varierar för personer som bor i områden med olika grad av socialt utanförskap (här mätt som procentandelen arbetslösa och förtidspensionerade). Punkterna som linjerna binder samman kommer från en statistisk sannolikhetsanalys. För att urskilja segregationseffekten tar beräkningen också hänsyn till skillnader mellan intervjupersonernas kön, ålder, utbildning, inkomst och nationella ursprung.

Källa: Medborgarundersökningen 2003.

sina intressen förhindrar deltagande i det politiska livet.

Däremot bör det inte vara något bekymmer om vissa hellre ägnar fritiden åt annat än politik, om politiskt engagemang helt enkelt är en fråga om hur intresserade människor är. Skillnader i demokratisk delaktighet skulle i detta fall vara förväntade men inte störande från jämlikhetssynpunkt.

Hur fria val vi egentligen kan göra som sociala varelser är en lika komplex som omvistad fråga. Men åtskilliga undersökningar från olika länder och tidsperioder visar att samhällets privilegierade grupper är mer politiskt engagerade och delaktiga. Det är knappast så att de som har störst anledning att vara missnöjda med sina levnadsförhållanden samtidigt råkar vara minst intresserade av att göra sina röster hörda. Tolkningen måste i stället bli att bristande resurser sätter käppar i de demokratiska hjulen.

Dessutom visar studier att politiska resurser ofta går hand i hand med politisk motivation. De som vill vara delaktiga tenderar att vara de som kan vara delaktiga.

Finns det då inget sätt att dämpa ojämlikhetens spridningseffekter? Gräsrotsrörelser och folkliga uppror vittnar om att politisk kompetens och inspiration kan odlas fram kollektivt – kanske inte minst när färgstarka förgrundsgestalter utgör en mobiliserande kraft. I tider av politiska omvälvningar kan det säkerligen fungera så.

Men som jag visat i den här artikeln framkommer en annan bild när vi studerar de etablerade demokratiernas mer vardagliga lunk. Mobiliseringen till aktivitet förstärker då snarast den politiska ojämlikheten.

REGLERVKET i demokratins vagga – det antika Athen – bortdefinierade på förhand en rad kategorier av invånare när gemensamma angelägenheter skulle dryftas. I moderna demokratiska välfärdsstater framskymtar en mer indirekt, men likväl betydelsefull, sortering. De medborgare som har goda förutsättningar att hävda sina intressen får i praktiken mer att säga till om. Kunskaper och färdigheter förvärvade i arbetslivet och i



Människor med invandrarbakgrund får färre förfrågningar än infödda svenskar om att delta i politiska manifestationer. Organisationen Planka.nu genomför en demonstration för nolltaxa i kollektivtrafiken i Stockholm.

andra sammanhang kommer väl till pass när man vill påverka samhället med de instrument som demokratin erbjuder. Förutsättningarna förbättras ytterligare av tillgången till politiskt mobiliserande nätverk.

Men i vilken mån kan då medborgarskaps- tanken om faktisk politisk jämlikhet förverk-



En namninsamling  
för kraftigare åtgärder  
mot narkotika.



FOTO: JAMERIK HENRIKSSON/SCANPIX

- ligas? Svaret kan bero på vilket handlingsutrymme nätverkssamhällets dirigenter har i framtiden. Om städerna blir alltmer socialt åtskilda blir det ännu lättare för politiska rekryterare att välja var de ska koncentrera sina insatser. Även om det finns en politisk vilja att motverka segregationen, till exempel genom att blanda hyreshus och villor i bostadsområden, tar det tid att bygga om städer. Och så länge människor i allmänhet är någorlunda överens om vilka boendemiljöer som är attraktiva – och vilka som bör undvikas – kommer städernas invånare att skiftas geografiskt.

Men om det visar sig att segregationen påverkar demokratins framtida hälsotillstånd, och inte bara bostadsrätternas marknadsvärde, så kan det uppstå en stark opi-

nion för förändring. Åtminstone bland dem som befarar att alla i slutänden förlorar på ökad politisk ojämlikhet.

*Per Strömblad är forskare vid Institutet för Framtidsstudier.*

---

#### LITTERATURTIPS

Oscarsson, Henrik. red. (2003), *Demokratitrender*. Göteborg: SOM-institutet. (SOM-rapport; 32)

Strömblad, Per (2003), *Politik på stadens skuggsida*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Statistiska centralbyrån (2006), *Demokratistatistik 2006*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman och Henry Brady (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

# Dags för mer samarbete Framtidsfokus om framtidsforskning

*De senaste tjugo åren har allt fler företag, organisationer, myndigheter och regeringar börjat göra egna framtidsanalyser. Tidsramarna varierar från några år till tjugo år och längre in i framtiden, och analysernas teoretiska bas och metoder bildar en vildvuxen flora. ➤*



*Bengt Westerberg, styrelseordförande för  
Institutet för Framtidsstudier, var inledare  
för Framtidsfokus den 8 oktober.*



Ett välbesökt *Framtidsfokus* hölls den 8 oktober i Kulturhuset, Stockholm. På dagordningen stod frågor som: Hur kan dagens aktörer ha bättre nytta av varandra? Hur formulerar vi skarpare frågor och hittar bättre analysstrategier? Var finns möjligheterna och hoten i samhället? Institutet för Framtidsstudier arrangerade debatten som lockade 240 intresserade.

Bland deltagarna fanns Pontus Braunerhjelm (Globaliseringsrådet), Henrik Carlsen (FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut), Kent Ehliasson (Föreningen för Framtidsstudier), Anders Ekholm (socialdepartementet), Yvonne Fredriksson (finansdepartementet), Anna Kiefer (Kairos Future), Marie Larsson (Naturvårdsverket) och Thomas Malmer (IVA, Ingenjörsvetenskapsakademien).

Våra prognoser om framtiden grundar sig ytterst på historiska erfarenheter, underströk Erik Westholm från Institutet för Framtidsstudier. Det är en av grundpelarna för forskningen vid Institutet som är inriktad på trender i samhället som är relativt stabila

Kent Ehliasson.



FOTO: THOMAS CARLGREN.



FOTO: THOMAS CARLGREN.

Erik Westholm.

under lång tid. Med den grunden blir det möjligt att förutsäga kommande skeenden.

En långsiktig trend är demografin och befolkningens ålderssammansättning. Vi vet hur det har sett ut tidigare i historien och kan därför göra ganska träffsäkra prognoser om till exempel Sveriges demografi tio–tjugo år framåt. Vad människor behöver av samhället i olika skeden av livet, vad de konsumerar och producerar, är åldersbundna faktorer som inte förändras särskilt snabbt.

Vad är det för märkvärdigt med detta, kan man undra. Faktum är att denna inriktning är ganska unik, även internationellt, inom framtidsstudierna. Det är snarast det motsatta synsättet som dominerar: glöm historien, nuet är en nollpunkt, det är dags att tänka i helt nya banor.

*Technology Foresight* är ett stort EU-projekt som också är ganska representativt för hur framtidsstudier oftast bedrivs. Det internationella *World Futures Studies Federation* domineras av samma synsätt.

Problemet är att teknikens utveckling snabbt blir ogripbar om vi rör oss längre än fem år framåt, menade Erik Westholm. Teknik som inte finns låter sig inte uppfinnas av framtidsforskare. Det blir lätt mycket gissningar.

De senaste åren har begreppet oväntade framtider dykt upp i debatten – områden där forskarna måste vara mer spekulativa och där förrådet av historiska paralleller inte





Yvonne Fredriksson.

tycks räcka till. Jordens förändrade klimat är en oväntad framtid som snabbt är på väg att bli trolig. En mängd tidigare stabila samband verkar kunna brytas, varnar många naturvetare.

Att jorden har knappa naturresurser borde inte vara oväntat men är det lika fullt i det allmänna medvetandet, sade Erik Westholm. Mineralerna, skogarna och vattnet ansträngs hårt i takt med världens befolkningsökning och när utvecklingen i Kina, Indien och andra stora länder accelererar.

Betyder inte de oväntade framtiderna en kris för historiskt baserade framtidsstudier? Nej, det är faktiskt inte första gången som snabba förändringar och resurskriser inträffar. Glaciologer, kvartärgeologer och andra lär oss att exempelvis Skandinavien klimat förändrats mycket snabbt (kanske på mindre än tio år) flera gånger tidigare. Dagens klimatscenarier bygger på allt vi vet om klimathistorien.

De oväntade scenarierna manar ändå till viss ödmjukhet, avslutade Erik Westholm. De bör göra oss mer öppna för skiftande framtidsperspektiv och för mer samarbete – med naturvetare och med andra institutioner som bedriver framtidsstudier, omvärldsanalys, omvärldsstudier och så vidare.

FRAMTIDSSTUDIER i stora organisationer stod i centrum för Kent Ehliassons inlägg. Deras huvudsyften är att reducera osäkerhetsfak-

torer i omgivningen och att belysa det egna utrymmet för beslut.

Sådana studier har sett många utvecklingsfaser: från 1940-talet, när försvarsmakten hade akut behov av operationsanalys, via 1970-talets mer resonerande analyser och fram till de senaste tio årens *business intelligence* och omvärldsanalys.

Framtidsstudier och framtidsbilder förekommer i många sammanhang i samhället, och i samtliga fall finns risken att de "läser in" framtiden. Det kan ske genom konkret agerande som gäller användning av naturresurser eller samhällsbyggande i asfalt, stål och betong – men också genom att vissa uppfattningar befästs om hur framtidens samhälle kommer att se ut.

Att bygga upp vanan att förhålla sig till olika framtidsbilder, att kritiskt analysera dem, undersöka deras uppbyggnad, göra grundläggande antaganden tydliga och visa hur de förhåller sig till samtidsdebatten – det är en viktig samhällsuppgift som även förpliktar vetenskapligt.



Jenny Andersson.



Torbjörn Lundqvist.

En svaghet är att mycket som skrivs inom framtidsstudier saknar en tydlig underliggande teori, menade Kent Ehliasson. Medvetenheten om moderna samhällsteorier är en avgörande faktor för att göra framtidsstudierna fruktbara.

Ehliasson betonade även att framtidsstudier är tvärvetenskap, inte mångvetenskap. Institutet för Framtidsstudier borde satsa mer på det tvärvetenskapliga och bli mindre disciplinärt inriktat. Det skulle ge utrymme att lyfta fram andra frågeställningar och att ta andra grepp som endast det tvärvetenskapliga förhållningssättet ger utrymme för.

YVONNE FREDRIKSSON från finansdepartementets budgetavdelning berättade att de gör strukturpolitiska analyser, vars syfte är att ge regeringen råd om den ekonomiska politiken. Framför allt lyfts effekter av olika handlingsalternativ på lång sikt fram. Samhällsekonomisk effektivitet och kostnads-effektiva åtgärder är ledstjärnor.

Långtidsutredningar publiceras med jämna mellanrum och nästa utredning kommer hösten 2008. Yvonne Fredriksson och hennes medarbetare söker dessutom på EU:s uppdrag kartlägga de offentliga finanserna,

som längst fram till år 2050. Det kräver en omfattande omvärldsbevakning, och man följer därför noga marknadens funktionssätt, bevakar nyheter inom forskarvärlden och industrivärlden.

Långtidsutredningar har funnits sedan 1948, men det är först på senare tid som framskrivningarna börjat sträcka sig tjugotrettio år framåt. Den senaste utredningen, från 2003/2004, ställde finansieringen av välfärden i centrum.

Det absolut viktigaste arbetsredskapet är scenarioberäkningar, betonade Yvonne Fredriksson. De har funnits i nära femtio år, men moderna scenariobyggen är betydligt mer mångfacetterade än gårdagens.

I dag analyseras branschstrukturer och interaktionen mellan branscher. Skarpa frågor ställs: Vad blir effekterna av en ökad efterfrågan på välfärdstjänster framöver? Hur kan den svenska regeringen långsiktigt följa vad som händer inom EU? Ett trovärdigt scenario måste vidare ha utrymme för effekter av samhällsliga chocker som brant stigande energipriser och dramatiskt höjda råvarupriser.

Finansdepartementets scenarier sträcker sig fram till 2030. Mycket pekar på att åren 2015–2030 blir besvärliga för Sveriges ekonomi på grund av stora pensionsavgångar och en samhällsekonomiskt ogynnsam åldersstruktur på befolkningen.

Kommer vi att på femtio års sikt kunna jobba fyra timmar per dag? En publikfråga som fick ett entydigt "nej" från Yvonne Fredriksson. Allt pekar på att vi måste jobba mer än vi gör i dag.

JENNY ANDERSSON, Institutet för Framtidsstudier, efterlyste en granskning av hur offentliga organ arbetar med sina scenarier. Hur främjas till exempel medborgarnas demokratiska valmöjligheter mellan olika framtider? Förs en reell diskussion om värderingar? Diskussionen om vilken framtid vi vill leva i, och vad vi vill ge våra barn, måste hållas levande.

Det finns viktiga skillnader mellan begreppen framtidsstudier och omvärldsanalys,

Några av panelens debattörer – från vänster Henrik Carlsen, Anna Kiefer, Thomas Malmer och Marie Larsson.



betonade Torbjörn Lundqvist från Institutet. Han forskar om omvärldsanalys i statliga myndigheter: dels hur de organiserar sina analyser, dels omvärldsanalysen som samhällsfenomen.

Omvärldsanalys görs på relativt kort sikt. Analysen har, till skillnad från forskning, en beställare och syftet är att vara till nytta i en organisations beslutsfattande. Den rör externa faktorer som kan påverka den egna organisationen, och söker identifiera hot och möjligheter i framtiden.

Organisationer har nog alltid bedrivit omvärldsanalys, men de senaste femton åren har fenomenet vuxit kraftigt. Informationssamhällets utbud av information och tekniska möjligheter driver på. Det råder osäkerhet inför exempelvis globalisering, EU och trycket från media. Dessutom finns en allmän känsla att allt förändras snabbare än någonsin.

Omvärldsanalysens grundsyfte, att myndigheten ska fatta bättre och mer långsiktiga beslut blir även ett sätt att matcha politikens ryckighet. Analysen höjer kunskapsnivån hos medarbetarna och skapar en bredare gemensam kunskapsbas.

Thomas Malmer underströk att Myndighetssverige har mycket att lära av företa-

gen som ligger hästlängder före med sina framtidsanalyser. Därför är det angeläget att skapa plattformar för samtal. IVA har främst genom sina Teknisk Framsyn-projekt samlat företrädare från många läger. Resultaten av samtalen kan man ha olika meningar om, men nya kontaktytor är ett viktigt första steg.

NATURVÅRDSVERKET har sexton miljömål som ska uppfyllas inom en generations perspektiv, berättade Marie Larsson. Det har riksdagen bestämt och målen ska vara uppnådda 2020. I verkets uppdrag ingår att ha överblick över samhällets miljöarbete och att arbeta för att sektorer och myndigheter ska integrera miljöledning och andra miljöaspekter i verksamheten.

Ett viktigt arbetsredskap är att göra så kallade back-castingstudier. Man utgår från själva målet, ställer sig vid slutpunkten och tittar bakåt. Den centrala frågan blir: Hur gick vi till väga för att komma till målet?

Back-casting skapar en väg för exempelvis arbetet med de sexton miljömålen. För Naturvårdsverket är EU något av en *dark horse*, och årliga omvärldsberäkningar görs där huvudfrågan är vad som händer inom EU.

Naturvårdsverket är i färd med att bygga upp egen kompetens för både mer kortsik-



FOTO: THOMAS CARLGREN.

Susanne Alm från Institutet fungerade som moderator under debatten.



FOTO: THOMAS CARLGREN.

Joakim Palme var debattens sammanhållande länk som bland annat fångade upp publikens frågor. Bredvid frågeställaren på den högra bilden står Julia Falkerby, Institutet för Framtidsstudier.



FOTO: THOMAS CARLGREN.



- tiga omvärldsanalyser och mer långsiktiga studier. Det är viktigt av interna skäl inte minst. Ambitionen är att vara en robust myndighet med förmåga att hantera även oväntade scenarier.

Marie Larsson underströk vidare att expertmyndigheter behöver stöd och hjälp av Institutet för Framtidsstudier. Samarbete behövs i metodologiska frågor, och Institutets ambitioner att ta sig an klimatfrågan öppnar intressanta perspektiv.

TOTALFÖRSVARETS forskningsinstitut hantarerar inte bara försvarsfrågor. Henrik Carlsen underströk tre viktiga förändringskrafter för det egna arbetet som främst är uppdragsfinansierat.

Den första är försvarsplanering (som även innehåller en god portion arbetsmarknadspolitik). Försvarsplanering utsätts då och då för oväntade konvulsioner – kalla krigets slut är ett exempel, genombrott för ny teknik är ett annat.

Klimatförändringar är den andra kraften, här satsar FOI på anpassningsprojekt med maximal utsträckning i tid och rum.

Hur få det politiska etablissemangen att göra uppoffringar i dag för klimatfrågor som sträcker sig minst 50–100 år framåt i tiden? Hur få världen att samlas kring åtgärder som rör hela jordklotet? Det låter utopiskt men uppgifterna aktualiserar någon form av världsregering, menade Henrik Carlsen.

Den tredje förändringskraften är EU. Det är angeläget att kasta loss EU-debatten från dagsaktuella perspektiv och här kan framtidsstudier vara till stor hjälp.

Den viktiga rollen för Institutet för Framtidsstudier är att problematisera framtiden och att formulera relevanta, långsiktiga frågor, menade Henrik Carlsen. Institutets erfarenheter av mångdisciplinära miljöer har bäring också för andras framåtblickande arbete.

Omvärldsanalys och framtidsstudier präglas av en tydlig brist på överblick, är ett intryck av debatten vid Framtidsfokus. Just nu behövs fler kunskapssammanställningar och en mer aktiv debatt om vilka vetenskapliga metoder som är fruktbara.

Alla svenska myndigheter har någon form av framtidsbevakning. Frågan är: Vem granskar dem kritiskt? Hur håller man kontroll på det aldrig uttalade syftet att slå vakt om den egna organisationen?

Risken förefaller uppenbar att analyserna blir mer konserverande än analyserande. Den kritiska överblicken är nog mer behövlig än någonsin.

Debatten vid *Framtidsfokus* markerade att Institutet för Framtidsstudier har ett särskilt ansvar för teori- och metodutveckling inom framtidsstudierna – samt för att stärka kunskapsvården. Men ensam är inte stark. Här behövs många forum för samarbeten, och det underlättar att tillsammans kritiskt granska grunderna för olika typer av framtidsstudier.

*Leif Åberg är frilansjournalist.*

*Kaffepaus som även bjöd på ett bokbord med aktuella publikationer från Institutet för Framtidsstudier.*



FOTO: THOMAS CARLGREN



*Inom äldreomsorgen finns sannolikt många av framtidens jobb, men verksamhetens finansiering är en känslig fråga. Pensionärer boende på Blackebergs servicehus.*

*Peter Johansson*

# Vem ska finansiera välfärden?

*Framtidens välfärdsinstitutioner står inför stora utmaningar när befolkningsstrukturen ändras i Sverige. Av en åldrande befolkning följer att våra gemensamma vård- och omsorgsresurser kommer att belastas hårdare. I grunden är det en fråga om omfördelning av resurser mellan generationer.*





➤ Om målet för framtiden är att skapa goda villkor för alla inom vården och omsorgen, uppstår en svårlöst ekvation när relativt sett färre personer skall försörja allt fler. Att försörjningsansvaret kommer att vila tyngre på de förvärvsarbetande kan ställa krav på att skattesystemet ska anpassas till det åldrande samhället – eller rentav göras om radikalt.

Men kraven på förändring kommer också från andra håll. Enligt den statliga Långtidsutredningens betänkande 2003/2004 måste framtidens skattesystem utformas med hänsyn till att det sker en fördjupad internationalisering. I takt med ökad gränshandel och handel på internet kan det exempelvis bli svårare att beskatta såväl varor som tjänster.

Inför denna utmaning kan man fråga sig vilka tidigare erfarenheter vi har av att ställa om skatterna. Är det ens möjligt att genomföra stora omställningar? Vad har tidigare krävts för att nå framgång med detta?

Historien visar att skattesystemet befinner sig i kontinuerlig förändring genom utvärdering och anpassning. Förändringarna speglar dels hur de yttre villkoren för beskattning har förändrats, dels hur interna politiska och ekonomiska avvägningar gjorts mellan skatters effektivitet och omfördelande förmåga.

Skatternas utformning är alltså resultatet av en avvägning mellan många och ibland motstridiga faktorer. Skattereformerna är frukten av diskussion och debatt bland politiker och skatteexperter om vad i ekonomin som ska beskattas och hur stor skatten ska vara.

Hur ska skatten vara konstruerad för att upplevas som rättvis? I vilken utsträckning ska skattebördan fördelas med hänsyn till människors inkomst och försörjningsbörda? Ska skatterna utformas så att de reglerar ekonomin, exempelvis vad människor konsumerar och företag producerar? Eller ska de i möjligaste mån vara neutrala till företagets och konsumenternas olika val? Vilka samhällsekonomiska kostnader av beskattning är acceptabla?

Den statliga inkomstskatten kan fungera som illustrativt exempel på hur en viss typ

av skatter kan utsättas för omvärdering. Efter andra världskriget stod Sverige inför en stor skattepolitisk utmaning. Uppgiften var att finansiera en stark expansion av den offentliga sektorn, och för att klara målen krävdes att statens och kommunernas skatteintäkter höjdes.

I takt med lönearbetets utbredning efter sekelskiftet 1900 hade inkomstskatten blivit allt mer betydelsefull för finansieringen av statens och kommunernas verksamhet. Den statliga inkomstskatten hade dessutom den viktiga fördelen ur rättvisesynpunkt att bördorna kunde fördelas efter bärkraft genom att skatteskalen gjordes progressiv.

I kölvattnet av 1947 års statliga inkomstskattereform, då skatteskalans progressivitet skärptes, spred sig uppfattningen att höga eller ytterligare ökade skatter på inkomster kunde vara skadliga för samhällsekonomin. Varningens ord restes för att sparandet och investeringarna skulle minska och för att de ekonomiska incitamenten till förvärvsarbete skulle urholkas. Dessutom fanns risken att människor skulle odla ett "skattetänkande" och att deklarationsmoralen skulle sjunka.

PÅ LÄNGRE SIKT framstod detta som ohållbart. I offentliga utredningar slogs fast att välfärdsstatens expansion inte kunde finansieras enbart genom att beskatta inkomster ytterligare. Det framstod som nödvändigt att bredda och förnya skattebaserna för att kunna finansiera den offentliga sektorn. Här fanns skäl att omvärdera skattesystemet och tänka nytt kring hur de expanderande välfärdsinstitutionerna skulle finansieras.

Ett första steg var att ta upp frågan om skatt på konsumtion. Här fanns redan erfarenheter från andra världskriget att luta sig emot. En allmän varuskatt infördes 1959, och den omvandlades till mervärdesskatt 1968. Vid den stora skattereformen 1990/1991 momsbelades även de flesta tjänster.

Allmän beskattning av konsumtion var ett av flera sätt att bredda skattebasen. En ännu viktigare väg att "avlasta" inkomstbeskattningen har med socialförsäkringarnas konstruktion att göra. På 1950-talet finansierades



FOTO: SVEN-OLOF AHLGREN/SCANPIX.

*Moms och andra proportionella skatter har de senaste tjugofem åren blivit en allt större andel av samhällets totala beskattning.*

de nästan till hälften av de försäkrade själva och via allmänna skatter. Men under de två följande årtiondena lades finansieringsansvaret successivt nästan helt på arbetsgivarna.

Det finns ett samband mellan den tidens ökande arbetsgivaravgifter och hur inflationen drev löntagarna uppåt i den progressiva skatteskalen under främst 1970-talet. Allt fler fick känna av höga marginalskatter.

De så kallade Hagaöverenskommelserna mellan regeringen och arbetsmarknadens parter blev en del av lönepolitiken genom att egenavgifterna till socialförsäkringen och inkomstskatten sänktes i utbyte mot mildrade löneanspråk. Ambitionen att dämpa progressiviteten hos den statliga inkomstskatten fortsatte, och de stora skatteöverenskommelserna 1981 och 1991 blev viktiga anhalter i reformarbetet.

Den statliga progressiva inkomstbeskattningen har alltså omvärderats, och ersatts eller kompletterats med bland annat arbetsgivaravgifter och allmän beskattning på konsumtion. Kravet på skattemässig omfördelning mellan olika inkomstgrupper har därmed fått stå tillbaka till förmån för andra mål som samhällsekonomisk effektivitet och breddade skattebaser.

Vi vet naturligtvis inte om denna trend blir bestående framöver. Men de tidigare

skattereformerna reser frågor som kan vara nyttiga också vid en framtidsdiskussion. Hur kunde man politiskt motivera att personer som hade relativt låga inkomster skulle betala skatt? Hur var det politiskt möjligt ur rättvisesynpunkt att successivt gå från progressiva skatter till proportionella skatter?

Studier av detta spänningsförhållande visar att särskilt tilltron till välfärdssystemens omfördelande förmåga har gjort det möjligt att skifta tyngdpunkt mellan de två skattereformerna.

Skatteexperter och politiker har förespråkat en övergång från progressiv till proportionell beskattning med hänvisning till att välfärdssystemens förmåga att omfördela resurser via transfereringar. Ett annat argument har varit att välståndet i samhället stigit samtidigt som inkomstskillnaderna minskat.

Den historiska erfarenheten visar att större framtida omläggningar av skattesystemet eller övergångar till nya skattebaser är en känslig fråga. Den kan inte lösas och behandlas avskilt från frågan om välfärdsinstitutionernas omfördelande och utjämnande potential. Kanske måste även omfördelningen mellan generationerna ses i samma perspektiv.

*Peter Johansson är forskare vid Institutet för Framtidsstudier.*

# Debatt: Satsa på ungdomarna i det åldrande Sverige

• Åldrandet i Sverige har använts som motiv bland annat för att upprätthålla ett stort överskott i den offentliga budgeten. Det blir en avbetalning på statsskulden som samtidigt utgör en investering för att möta kommande påfrestningar när antalet äldre ökar. Men det finns en alternativ investering som inte tagits på allvar i Sverige, trots att avkastningen sannolikt blir högre än statsskuld-räntan ger. Att investera i den unga befolkningens framtid kan faktiskt vara betydligt effektivare för att möta det åldrande Sverige.

Möjligheten att investera i befolkningens framtida intjänandeförmåga och produktivitet har länge diskuterats inom EU, till exempel i EU-kommissionens dokument *Confronting demographic change: a new solidarity between the generations* från 2005. När ekonomer talar om humankapital är det oftast utbildning de avser, men själva grunden för utbildning är barn med en god uppväxtmiljö.

Alltfler länder har börjat inse att utan barn blir det väldigt lite arbetskraft och inte särskilt mycket producerat. I varje fall inte tillräckligt för att hålla en rimlig välfärdsstandard för de äldre. Därför blir det avgörande också för de äldres framtid att samhället inte satsar allt på just deras ålderskategori. Unga familjer och framför allt kvinnor måste få sådana villkor att

de verkligen kan föda det antal barn de säger sig vilja ha.

Min bok *Sverige i världen – att vända faran till fördel* (2007) handlar om åldrandets många möjligheter. Där betonas att Sverige bör investera i vår allra viktigaste tillgång: människorna som ska bo här i framtiden. Den viktigaste faktorn bakom den åldrande befolkningen är nämligen inte att vi lever allt längre – det är att det föds allt färre barn.

Vi kan förutse befolkningsutvecklingen i stora drag, men det är inte något som är hugget i sten. Utvecklingen går att påverka även om det finns en stor inneboende tröghet. Ny forskning om åldersstrukturens inverkan på tillväxten i samhällsekonomin visar också att denna struktur är den enskilt viktigaste faktorn – viktigare än teknisk utveckling, marknads ekonomi, väl fungerande institutioner och annat som ofta lyfts fram i diskussionen.

Därmed inte sagt att andra faktorer är oviktiga. Tvärtom har de avgörande betydelse för att frigöra den potentiella tillväxtkraften i ett samhälle med gynnsam åldersstruktur. Inte minst utbildning och forskning är nyckelvariabler i sammanhanget.

Men om den aktiva befolkningen pressas av en stor försörjningsbörda blir det återverkningar även på utbildningens kvalitet och på forsk-

ningen. När gruppen beroende dessutom består av åldringar hämmas återväxten inom den aktiva befolkningen. Det är ett mönster som finns över hela världen.

Utgifter för barnens uppväxt och utbildning ger avkastning först när de blir produktivt verksamma. Ur ekonomisk synvinkel är utgifter för vård och omsorg för de äldre ett slags skuldåterbetalning. De äldre har i yngre dagar investerat i den nu aktiva befolkningens uppväxt, så de har rätt att vänta sig en återbetalning. För att långsiktigt klara detta måste den aktiva befolkningen reproduceras.

**Sverige har** långtifrån de största problemen med återväxten av de yrkesaktiva, men detta kan snabbt ändras om fertiliteten sjunker ned till samma nivåer som i södra Europa.

Befolkningsstrukturen i Sverige präglas däremot av återkommande "babyboomer" i mycket högre grad än i andra länder. För balansgången mellan återbetalning till de äldre och investeringar i de yngre innebär detta en annan typ av problem.

Fyrtioåringarnas förestående pensionering innebär paradoxalt att vi får ett "föryngringsproblem" på svensk arbetsmarknad. En stor kull unga vuxna i tjugooårsåldern kommer, under samma tioårsperiod som "köttberget" pensioneras, att ström-

ma in på högskolorna, etablera sig på arbetsmarknaden och skaffa egna bostäder.

Oroväckande tecken pekar på att unga vuxna etablerar sig på arbetsmarknaden allt senare, vilket även leder till att de bildar familj högre upp i åldrarna. Tydliga forskningsresultat visar att dessa fördröjningar blir nackdelar som följer med långt in i framtiden, bland annat i form av sämre löneutveckling. Ur statsfinansiellt perspektiv innebär det en sämre tillväxt av skattebasen, det vill säga den förvärvsaktiva befolkningen. För unga människor själva blir det svårigheter med familjebildandet och med att uppnå oberoende. Därmed ökar också risken att inte få önskat antal barn.

En annan fördel med att satsa på framtidens befolkning är att detta underhåller det befintliga humankapitalet – i form av hälso- och friskvård, vidareutbildning och möjligheter till arbetslivserfarenhet genom ökad sysselsättning. Inte minst står den äldre arbetskraftens möjligheter att vara fortsatt yrkesverksam på spel.

Men även invandrarnas integration på arbetsmarknaden är beroende av satsningarna på utbildning och andra sociala åtgärder. Med andra ord är mycket stora delar av det som i nationalräkenskaperna kallas offentlig konsumtion egentligen investeringar i social och

ekonomisk infrastruktur som behövs för att bilda humankapital – och för att öka effektiviteten hos dagens befolkning och ta vara på människors samlade erfarenheter och kunskaper.

Forskarna vet relativt lite om hur välfärdssystemen fungerar (med avseende på den reproduktion av humankapital som måste fungera) i en alltmer kompetenskrävande globaliserad ekonomi. En samlad översyn av hur systemen faktiskt fungerar förefaller därför mer än nödvändig. Först därefter går det att bedöma om avbetalningar på statsskulden verkligen är motiverade.

Sådana bedömningar är naturligtvis mycket svåra. Att jämföra den långsiktiga avkastningen på olika alternativa sparformer och klä detta i siffror är svårt redan när det handlar om kapitalinvesteringar. Att investera i humankapital som har så mycket längre avkastningshorisont gör inte bedömningen lättare.

**Slutligen har** ekonomer fortfarande inte något riktigt bra sätt att mäta det samhälleliga värdet av en viss utbildning. Den privata lönepremien säger oss bara en del eftersom individen står för en mindre del av investeringskostnaderna och eftersom vinsterna med utbildning delvis består av externa effekter som arbetsmarknaden inte kan prissätta.

Men detta rubbar inte grundproblemet: en ansvarig regering måste göra medvetna avvägningar. Att ignorera problemet leder knappast till bättre beslut. Det enda seriösa alternativet till att investera i humankapital är att satsa på kapitalinvesteringar i länder utanför dagens industrialiserade och åldrande krets.



*Ett kraftfullt samhällsstöd till barnfamiljerna blir viktigare än någonsin i det åldrande samhället.*

Frågan är hur realistiskt ett sådant alternativ är. Det skulle till exempel föra med sig höga politiska risker eftersom merparten av dessa andra länder är instabila.

Även världen i övrigt åldras. För de flesta länder betyder det att den aktiva befolkningen ökar snabbare än barnen och de gamla i beroende åldrar. Det bäddar i sin tur för snabbare tillväxt och för att de allra flesta så småningom lyckas ta sig ur dagens fattigdom.

En långsiktig politik måste börja här och nu om den ska kunna balansera olika faktorer

på ett genomtänkt sätt i framtiden. Notan för Sveriges ekonomiska kris på 1990-talet har till stor del burits av de unga, barnfamiljerna och invandrarna. Samtidigt har globaliseringen lett till en strukturförändring i ekonomin där ett alltmer tjänsteproducerande näringsliv oftast kräver en högre utbildningsnivå än industrin.

Nu när ekonomin är i gott skick, mycket tack vare mängden fyrtinglistar, är det hög tid att börja satsa mer på de unga, barnfamiljerna och invandrarna. Sådana investeringar gör det möjligt att

återbetala de yrkesaktivas skuld till fyrtinglistarna längre fram. Det skulle samtidigt förbättra Sveriges utsikter i den globala konkurrensen.

En framsynt regering borde snabbt börja investera överskottet i statsbudgeten i skola och utbildning och en generösare familjepolitik. Även bostadspolitiken för unga människor och integrationen av invandrare är områden som behöver mer resurser.

*Thomas Lindh är forskningsledare vid Institutet för Framtidsstudier.*

Arne Jernelöv

# I framtiden blir **kvinnorna** de välutbildade

Sextio procent av dem som 2006  
studerade juridik vid Stockholms  
universitet var kvinnor.



FOTO DAVID MAGNUSSON/SVENSKA DAGBLADET-SCANPIX

Amazonia är den framtida värld i vilken kvinnor styr. Det är en oväntad framtid i den bokstavliga mening att få – såväl män som kvinnor – förväntar sig den. De allra flesta föreställer sig en fortsatt hård kamp fram till jämställdhet, med rimlig chans till framgång i närtid främst i små nordvästeuropeiska länder där den politiska uppbackningen är stark.

Aktivisterna är otåliga på grund av utvecklingens snigelfart – som de ser den. Likväl är emancipationen en snabb och mäktig våg som drar genom i stort sett alla samhällen, olika hög och olika långt hunnen på olika platser, men överallt närvarande och framvällande.

Det finns två huvudtolkningar av utvecklingen för kvinnornas del: den ena menar att det går långsamt framåt, den andra anser att det i dag sker en snabb förändring.

Jag driver tesen att det handlar om en megatrend som i styrka och snabbhet överträffar de flesta andra megatrender. Man kan jämföra med till exempel urbaniseringen, som på allvar startade för två hundra år sedan och som nu lett till att halva mänskligheten bor i städer. Andelen stadsboende har ökat med drygt två procentenheter per decennium, och det uppfattar vi vanligtvis som en snabb – stundom alltför snabb – utveckling. Kvinnornas framsteg är på de flesta områden mycket snabbare än så.

Givetvis finns det motkrafter, synliga och osynliga strukturer i manssamhället som håller emot. Feminister på olika håll i världen har gjort en stor insats för att identifiera dem, sedan är det politikernas uppgift att ta vid.

På senare tid har stor uppmärksamhet riktats mot vad som ses som maktens och de höga lönernas flykt från de områden där kvinnor blivit starka. I det stora hela har dessa motkrafter, som trendmässigt försvagats, hittills inte kunnat förhindra utan blott fördröja kvinnornas avancemang. Inget talar egentligen för att de ska kunna bryta megatrenden i framtiden heller.

Några aspekter av denna megatrend kommer att belysas i detta och nästa nummer av *Framtider*. Denna artikel om utbildning är starten.

Arne Jernelöv



Kråkspark blev ett välbekant ord sedan det tagits in i högskoleprovet. Det kom med sedan man under provets första år funnit att pojkar fick bättre resultat än flickor och sedan feminister argumenterat att proven hade en slagsida åt "manliga" intressen som sport och motorfordon. Detta inträffade för några decennier sedan, men i dag är problemet helt inaktuellt. Flickor presterar rutinmässigt bättre än pojkar på högskoleprovet och varken syslörd, sport eller motorfordon är särskilt konstypiska områden.

De kvoterings av högre utbildning som genomfördes i viss utsträckning i Sverige på 1980-talet för att säkerställa ett minimiantal unga kvinnor på mansdominerade linjer hjälper i dag i högre grad unga män att få plats vid sidan av bättre meriterade kvinnor.

En radikal förändring har alltså skett sedan Mary Wollstonecraft i slutet av 1700-talet pläderade för kvinnors rätt till utbildning. Vid 25 års ålder startade hon tillsammans med en syster och en väninna en skola för unga kvinnor i London. De blev snabbt besvikna på sina elevers förmåga och intresse av att tillgodogöra sig undervisningen, och kom fram till förklaringen att kvinnorna redan förslavats genom sin sociala träning och genom sin underdanighet mot män.

I sin skrift *Thoughts on the Education of Daughters* från 1787 utvecklade Mary Wollstonecraft dessa tankar och hävdade att kvinnor till sin natur var lika rationella som män och inte mindre kapabla än dessa till intellektuella prestationer.

På den tiden var skolutbildning i större delen av Europa förbehållet pojkar från välbärgade familjer. Enstaka individer lyckades själva lära sig läsa och kunde – om de fick tag i böcker – skaffa sig viss bildning, så som Mary Wollstonecraft gjort. Organiserad utbildning gavs ofta i hemmen

av guvernanter och här slank en och annan flicka med när hennes bröder undervisades. De formella skolorna hade mestadels prästkarriär i sikte och här var barriärerna för flickor som regel oöverstigliga.

ETT UNDANTAG utgjorde Frankrike vid tiden närmast efter revolutionen. Här kopplades skolor för en tid loss från kyrkan och öppnades för barn inklusive flickor från alla samhällsklasser. Även Preussen och Österrike–Ungern utgjorde undantag. Där fanns så kallade spinnskolor: på morgonen fungerade de som skolor och på eftermiddagen som spinnerier med barnarbetare.

I andra ledande kulturer var situationen likartad om inte sämre för flickornas del. I Kina fanns förvisso mäktiga men knappast välutbildade kvinnor. Den mest kända var kanske Ching Shi, som under 1800-talets första decennium ledde den största piratflotta som världen skådat. Efter att ha accepterat en amnesti blev hon för en tid minister och lär ha argumenterat för att flickor borde läras att räkna.

I Kina var det, till skillnad mot i Europa, inte främst hos överklassen och prästerskapet man fann boklig bildning. I stället var det bland statstjänstemän som de konfucianska bildningstraditionerna vägde tungt, och snart sagt varenda post fordrade krävande examina. För detta fanns ett välutbyggt skolsystem till vilket officiellt alla hade tillträde oavsett inkomst – om man klarade inträdesprovet, kunde försörja sig under studietiden och var pojke. I realiteten var det söner till statstjänstemän som skolades att bli statstjänstemän inklusive lärare.

Den muslimska världen dominerades i slutet av 1700-talet av Ottomanska imperiet, som dock befann sig i ett tillstånd av långsamt men fortgående förfall. Under rikets glansdagar hade det funnits ett väl utvecklat skol- och

undervisningssystem men detta upphörde under 1800-talet praktiskt taget att fungera. Det hade dock i huvudsak varit förbehållet pojkar.

Den fortsatta utvecklingen i den muslimska världen kom att präglas såväl av de skilda uppfattningar om utbildningens betydelse inom olika grenar av islam, som av olika grader av patriarkat i samhällena och stormakterna Storbritanniens och Frankrikes olika syn på undervisning i kolonierna. Något stort utrymme för flickors studier gavs dock ingenstans.

Indien med sina många kulturer och folkslag och sina oerhörda skillnader mellan härskarklasserna och de fattiga massorna var nog såväl sämst som bäst vad gällde kvinnors möjligheter. Om en flicka tillhörde någon av de allra rikaste familjerna, var chansen god att hon fick boklig och kulturell bildning. I en stor del av samhällets bottenskikt var det helt otänkbart. Pojkarnas möjligheter var något bättre men den stora bilden var densamma.

Under första hälften av 1800-talet följde flertalet länder i Europa och delstater i USA efter Preussen och Österrike–Ungern och införde lagstadgad skolundervisning. Detta och folkskolans införande var det som på allvar bröt upp den gamla utbildningsstrukturen. Läs-kunnigheten blev på en generation allmän för båda könen.

FEM ÅR EFTER folkskolans genomförande i Sverige 1842 gick ungefär hälften av barnen i skola. De allra sämst ställda ansåg sig inte ha råd att undvara barnen som arbetskraft, och i den mån samhället tvingade barnen till skolan var det ofta till särskilda fattigskolor. Bättre bemedlade föräldrar satte sina barn i privatskolor.

Först i början av 1900-talet omfattades över 90 procent av alla barn av folkskolan. Då hade också skolornas uppgift gradvis blivit mer av att lära bar- ➤



## ... På de flesta håll i världen dominerar männen fortfarande stort bland universitetslärarna.

► nen grundläggande färdigheter som att läsa, skriva och räkna, och mindre av att inpränta underdånighet och respekt för överheten. Starka nationalistiska inslag i bland annat historie- och geografiundervisningen var dock regel snarare än undantag. Religionsundervisningen syftade till att fostra goda katoliker, lutheraner eller kalvinister.

Flickorna fick del av den lagstadgade skolundervisningen om än ofta i särskilda flickskolor, men det innebar inte att all högre utbildning öppnades. Visserligen accepterade världens äldsta universitet – i Bologna – kvinnliga studenter redan från och med 1100-talet, men det var ett undantag. Birkbeck University of London antog de första kvinnliga studenterna 1830 – hela 150 år innan mansbastionen Merton College vid Oxford University föll. Berkeley Campus vid California University skrev in de första kvinnorna 1870, Uppsala universitet 1872, Universitetet i Wien 1897, Harvard Divinity School 1955 och Princeton University 1969.

EN ORSAK TILL universitetens senfärdighet var att flickorna inte presterade lika väl som pojkarna i skolorna förrän under 1900-talets senare del. Detta syntes bekräfta fördomen att kvinnor inte var ägnade för intellektuella aktiviteter. Givet flickornas bättre skolresultat i dag kan man fråga sig varför de presterade sämre förr och varför endast enstaka flickor gjorde sig gällande som stjärnelever.

Det var också den fråga som Mary Wollstonecraft ställt sig på 1780-talet, och hennes svar kan ha varit av betydelse i ytterligare nästan två hundra år. Hon ansåg att flickorna redan förlorat förmågan och viljan att ta till sig kunskap då deras sociala träning i underdånighet mot män de facto förslavat dem. I ett samhälle där flickor inte förväntas studera, där de knappast får beröm för goda resultat och där kvinnliga före-

bilder i intellektuella yrken i stort sett saknas, ska det till en sällsynt personlig drivkraft för att en flicka ska ägna sig åt allvarliga studier. Få gjorde det.

Det är också värt att konstatera att lärarna – utom i flickskolorna – under 1800-talet och början av 1900-talet som regel var män. De tillämpade undervisningsmetoder mer anpassade för pojkar än för flickor, och innehållet var, vid sidan av de mest basala färdigheterna, anpassat till vad pojkar behövde i sina framtida yrken.

Steg för steg kom emellertid kvinnorna att dominera läraryrket. Det började med de lägsta klasserna och spred sig sedan långsamt uppåt. I dag dominerar kvinnorna helt bland lärarna i hela den obligatoriska skolan i Europa och USA/Kanada. En liknande utveckling, som dock inte hunnit lika långt, är på gång i de stora asiatiska länderna och i Latinamerika.

DET FINNS EN VISS parallellitet mellan den ökande andelen kvinnliga lärare och flickornas förbättrade skolresultat. Om det finns ett direkt orsakssamband är det säkerligen komplext och bestående av många komponenter, av vilka några – förebilder och undervisningsmetoder – berörts ovan. Flickornas prestationer överträffade pojkarnas först i småskolan och på lågstadiet. Under en period brukade man säga att flickorna mognar fortare och klarar sig bättre i början, men att pojkarna så småningom kommer ikapp och går om. Så är det fortfarande på vissa håll främst i u-länder. I OECD-länderna

består numera flickornas övertag under hela skoltiden.

Ett annat sätt att se på flickornas avancemang är utifrån ämne. Språk var det första teoretiska ämnesområde som flickorna kom att dominera. Därefter följde samhällskunskap och biologi samt kemi, medan fysik och matematik länge förblev pojkarnas område och på många håll i världen fortfarande är. Ett intressant undantag är Italien där flickors fysikintresse länge varit större än i de flesta andra länder och där det också länge funnits framstående kvinnliga forskare och förebilder.

VAD VI NU BEVITTNAR är hur flickorna också alltmer dominerar på de högre utbildningarna. Även här var språk, litteratur och konst tidigt kvinnornas ämnen. Den fortsatta utvecklingen liknar den obligatoriska skolans: humaniora och samhällsvetenskaper, medicin, biologi och kemi får kvinnodominans med kvarvarande mansbastioner inom matematik, fysik och teknik.

Samspelet mellan ökad andel kvinnliga lärare och flickors bättre betyg, som möjligen kan skönjas i skolan, gäller dock inte på samma sätt vid universiteten. På de flesta håll i världen dominerar männen fortfarande stort bland universitetslärarna. För tolv år sedan var andelen kvinnliga professorer i Sverige 7 procent – i dag är den 13 procent. Delvis är ökningen tillkommen genom nya kriterier för vilka som tituleras professorer och därför att statsmakten ålagt universiteten tydliga jämställdhetsmål.

I Skandinavien, som i mångt och mycket leder utvecklingen, utgör unga kvinnor sedan 1977 majoriteten av studenterna. De lyckas också bättre än männen såtillvida att färre av dem avbryter studierna utan examen och färre kommer efter tidsmässigt. Sålunda var 65 procent av de utexaminerade från svenska universitet och högskolor förra året kvinnor.

I Europa i övrigt samt USA/Kanada utgör kvinnorna ungefär hälften av studentpopulationen. Andelen har stadigt ökat med ungefär en procentenhet om året det senaste kvartsseket, och det finns inga tecken på att ökningstakten skulle avta.

Denna starka trend finns inte bara i västvärlden. I Kina, där revolutionen 1949 gav flickorna tillgång till

skolundervisning, är 45 procent av studenterna vid universiteten kvinnor – men 55 procent vid de polytekniska instituten/tekniska universiteten – trots att andelen flickor i årskullarna är klart mindre än hälften beroende på selektiva aborter.

Indien fick sitt skolsystem i arv av den brittiska kolonialmakten som på hemlandets modell inrättade skolor, främst för pojkar, för att utbilda de horder av lägre tjänstemän som kolonialmakten behövde på subkontinenten – och även i Afrika. Efter självständigheten byggdes systemet ut utifrån samma brittiska grundmodell till att omfatta de flesta pojkar och en huvuddel av flickorna.

En viktig brytpunkt för både utbildning och nativitet är att flertalet indier

i dag ser välutbildade barn som en bättre försäkring för ålderdomen än den klassiska lösningen, många barn. De ungas utbildningsnivå ökar snabbt och flickornas snabbast, samtidigt som barnafödandet sjunker. Alltjämt är dock analfabetismen bland kvinnor mycket högre än bland män, men på universitet är andelen kvinnor väl över 40 procent och ökar med en procentenhet om året eller mer.

I JAPAN DOMINERAR de manliga studenterna fortfarande, särskilt vid prestigeuniversiteten, men bland det stora antal japaner som studerar utomlands, främst i USA, Storbritannien och Tyskland, utgör kvinnorna flertalet.

Den muslimska världen är fortsatt heterogen. I Iran är drygt hälften av



*Megatrenden att kvinnorna tar över inom utbildningssystemet är påtaglig även i icke-västerländska samhällen. Ett klassrum i Huaian, Kina.*



FOTO: BARRY LEWIS/CORBIS-SCANPIX

- universitetsstudenterna kvinnor, i Indonesien och Malaysia närmar den sig hälften. I andra muslimska länder är siffrorna inte lika höga, men andelen kvinnor på universiteten är starkt ökande. Stora problem finns dock alltfjämt med kvinnlig analfabetism och bristande skolundervisning bland flickor, särskilt i de arabiska och afrikanska länderna.

Kvarstående problem till trots är den globala trenden fortsatt mycket stark – flickor och unga kvinnor tar in det utbildningsförsprång som pojkar och unga män har haft och går om. I framtiden blir kvinnorna de välutbildade.

Välutbildad är dock inte automatiskt detsamma som mäktig, vilket redan en snabb blick på världens ledande makt-havare illustrerar, men för varje stor grupp är kunskap en viktig makt- och inflytandekomponent. Andra faktorer av stor betydelse är ägande, företagande, majoritet i valmanskåren och kontroll av reproduktion.

*Arne Jernelöv är miljöforskare och tidigare chef för Forskningsrådsnämnden (FRN). Han har även varit chef för International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).*

### LITTERATURTIPS

Eurostat (2003), *Higher education in the EU. Report by Eurostat*. Bryssel: EU Commission.

*Framtider*, nr 1/2006. (Tema: Kvinnor och vetenskap)

Korishetty, Vijaya B. (2003), *Female Education: A Study of Rural India*. New Delhi: Cosmo, 2003.

Lavelly, William m.fl. (1990), The Rise in Female Education in China: National and Regional Patterns. *The China Quarterly*.

Moghadam, Valentine (1995), *Gender and Development in the Arab World*. Tokyo: United Nations University Press.

Whitehead, Barbara (1999), *Women's Education in Early Modern Europe*. New York: Garland Press.

Wollstonecraft, Mary (2003), *Till försvar för kvinnans rättigheter*. Stockholm: Ordfront.

World Bank (2007), *World Development Report 2007*. Washington, D.C.: World Bank.

FOTO: MIKAEL ANDERSSON/MIRA-NORDICPHOTOS.



De kvinnliga gymnasisterna har bättre betyg och är därmed bättre förberedda inför kommande universitetsstudier.



# Går historien i cykler?

**Lennart Schön: *Tankar om cykler. Perspektiv på ekonomin, historien och framtiden*. Stockholm: SNS förlag, 2006. (167 s.)**



• Lennart Schön ger i boken *Tankar om cykler* en snabbgenomgång av den speciella lundensiska strukturanalytiska tolkningen av Sveriges ekonomiska historia. Vad som gör boken intressant ur framtidsstudiernas synvinkel är att Schön vidgar perspektiven och generaliserar till omvärlden, samt att han i slutet ger en historiskt inspirerad framtidsbild av världens och Sveriges utveckling. Dessutom skriver han en lätt och ledig prosa och väver samman många teman.

De cykler han urskiljer i historiens växlingar mellan *omvandling* och *rationalisering*, hans två grundbegrepp, beskriver slående väl olika perioder, från industrialiseringens sena 1800-tal till dagens IT-utveckling. Schön placerar

med smidig hand in såväl de kortare Juglarcyklerna (investeringscykler på cirka 10 år) som de längre Kondratiev-cyklerna (priscyklar på 50–60 år) i sitt analytiska ramverk.

Detta bärs upp av strukturcykler på cirka 40 år, där omvandling skiftar till rationalisering och slutligen kris innan det blir dags för en ny cykel. Även byggcykler på cirka 20 år fogas in i ramverket.

Schön ser tekniken som den drivande kraften i den ekonomiska historien, men han förenklar ingalunda historien till den schablonmässiga entreprenörshjälten som löser alla problem. Han betonar att det är komplementariteter och produktionssystem (utvecklingsblock) i ekonomin i samverkan med samhällsinstitutioner och den övriga ekonomin som driver fram ett omvandlingstryck som ger upphov till cyklerna. Enligt hans schema kommer en strukturell kris under 2010-talet att bereda väg för en ny omvandlingsfas.

Till bokens förtjänster hör att den betonar den ekonomiska politikens ansvar för att hantera och kanalisera kriser, så att skadeverkningarna begränsas och omvandlingstrycket leds in i konstruktiva banor. Just för 2010-talet betonar Schön att befolkningens ålderssammansättning ger upphov till speciella problem på grund av den generationsväxling som kommer att äga rum i arbetskraften och den nedgång i sparandet som

40-talisternas pensionering innebär.

Svagheten med tänkandet i cykler är förstas att analysen lätt blir schematisk, när analogier mellan 1890-talet, 1930-talet och 1970-talet ska pressas in i samma analysram. Även om Schön själv hanterar detta med elegans och en fin känsla för det historiskt specifika, är det inte lika lätt för amatörer att sätta sig in i vad det här egentligen innebär.

**Cyklerna som Schön** beskriver är inte några regelbundna periodiska fenomen. De kan vara både kortare och längre beroende på omständigheterna. Det är också i allmänhet (men inte alltid) fråga om variationer i förändringstakten. Det blir då avgörande för inpassningen i analys-schemat hur man bedömer den underliggande trenden i nivåutvecklingen, det vill säga bedömer vad som är normalt och vad som är avvikelser. Ett typexempel ges i diagram 6 och 7 i boken där en icke-linjär trend i utvecklingen ritas in så att avvikelserna från trenden kommer att följa strukturcykelschemat.

Det är fullt möjligt att rita in andra trender från andra utgångspunkter som skulle förtrycka hela analys-schemat. Man kan undertrycka vissa perioder med hänvisning till att det är anomalier som beror på speciella omständigheter. Schön gör just det i diagram 2 som illustrerar byggcyklerna,

där de toppar som enligt teorin borde ha funnits under de båda världskrigen helt enkelt ritas in som kompletteringar.

Här finns med andra ord ett utrymme för subjektivitet, vilket har varit akilleshälen hos alla cykelteorier. Ekonomerna Eugen Slutsky och Ragnar Frisch visade på 1930-talet att en tidsserie byggd på förhållanden endast två år bakåt i tiden kommer att uppvisa cykliska drag – trots att det inte finns någon kausalitet. På senare tid har kaosteorier visat sig ge upphov till liknande oregelbundna ”cykler” som i själva verket är helt oförutsägbara.

Därmed inte sagt att Schöns noggranna historiska analys är nonsens, även om tolkningsramen i form av cykler är tveksam. Som han själv visar konkret i sin diskussion om framtidsperspektiv måste hänsyn tas även till omvärldsförhållanden och andra viktiga strukturfaktorer, som befolkningens åldersfördelning.

Just därför undrar man varför åldersfördelningen inte dyker upp oftare i den historiska analysen, förutom i förbigående när byggcyklerna diskuteras. Befolkningens åldersfördelning har ju konsekvenser för såväl sparande som arbetsutbud i ekonomin och därmed, inte minst viktigt i Sverige, för skattebasens storlek i förhållande till de offentliga utgifterna.

*Thomas Lindh är forskningsledare vid Institutet för Framtidsstudier.*

# Det goda livet i framtidens Sverige



**Lars Ingelstam: *Ekonomi på plats*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, 2006. (266 s.)**

• När ekonomer pratar om *tillväxt* och *jämvikt* uppmärksammar de fel saker, inleder Lars Ingelstam. I boken *Ekonomi på plats* vill han sätta ekonomismen – det dominerande ekonomiska tankesystemet – på plats. Dagens ekonomiska teorier lider av en rad svagheter; pengar och penningmått får alldeles för stor uppmärksamhet samtidigt som det saknas en maktanalys. Här behövs nytt tänkande och en ny ekonomisk terminologi, menar han.

Ingelstams huvudsyfte är dock att undersöka hur ekonomi kan bidra till ett gott liv. Den första halvan av boken innehåller en grundläggande socioekonomisk diskussion om vilka faktorer som anses bidra till livskvalitet och lycka. I andra halvan beskriver Ingelstam bland annat tre framtidsalternativ för Sverige i form av scenarier som sträcker sig fram till 2020.

Samtliga scenarier utgår från tre allmänpolitiska strävanden: välfärd har högsta prioritet; full sysselsättning; stor vikt läggs vid det lokala livet och det civila samhället.

**Det första scenariot**, *Den nya välfärdsstaten*, är av ganska konventionellt snitt och beskriver en framtid där den traditionella

svenska modellen är bevarad, där välfärden finansieras med skattemedel och i huvudsak produceras i den offentliga sektorn.

Ingelstam ger dock större utrymme för den "civilsamhälleliga logiken" än vad historien hittills har visat. Civilsamhället bygger på frivillig samverkan och består av krafter som har ett socialt icke-vinstdrivande syfte. Det kan vara föreningar, aktionsgrupper, kooperativ, kyrkor och annat.

Scenariots mest intressanta inslag är motkrafterna som problematiserar bilden: Hur starka är marknadskrafterna och de individualistiska tendenserna i samhället? Hur kan en ny välfärdsstat hantera glesbygdens allt lägre befolkningsunderlag?

Scenariot *Företagande med sociala förtecken* renodlar synen på den svenska modellen som en kapitalism med ett mänskligt ansikte. Åtaganden som tidigare finansierats och utträttats i den offentliga sektorn utförs i framtiden, menar Ingelstam, allt mer enligt marknadsekonomiska principer av privata vinstdrivande företag utanför stat och kommun.

För den enskilda individen blir förändringen inte särskilt dramatisk: obligatoriska och

frivilliga försäkringar kostar i genomsnitt lika mycket som de gör i dag via skattsedeln. Röda Korset, Svenska Kyrkan, Rädda Barnen, Naturskyddsföreningen med flera skapar och äger en mängd företag som utför tjänster åt stora försäkringssystem, den offentliga sektorn och privata företag.

*Civilsamhällets renässans* är det mest kreativa av de tre scenarierna och innehåller fler radikala tankar. Välfärdsproduktionen i civil regi expanderar med föreningsliv och privata företag som bas. Finansiella blandformer som kommunalt-civilt och självfinansierat-offentligt kan visa sig bli mycket produktiva och ändamålsenliga. Det kan till exempel handla om föräldra-kooperativa daghem, idrottsföreningar som sköter arenor, kulturföreningar som driver bibliotek, och religiösa organisationer som rehabiliterar missbrukare. Glesbygdens vanliga situation, där skolan eller vårdcentralen är nedläggningshotad, kan hanteras bättre än i de två andra scenarierna.

**Som en eftertanke**, utanför de egentliga scenarierna, lägger Ingelstam till några ytterligare funderingar kring civilsamhällets möjliga renässans och tar

upp idén att ersätta dagens militära värnplikt med social värnplikt. Ett helt annorlunda sätt att rädda välfärden vore att staten inför en sekundärekonomi med särskilda betalningsmedel enbart för välfärdstjänster. Ingelstam tycker att idén är intressant men svår att genomföra i praktiken.

Avslutningsvis hoppas Ingelstam att bokens frågor kan inspirera till ny forskning. Finns det andra typer av motivation vid sidan av lönen inom omvårdnad och andra människonära tjänster? Hur fungerar samarbetet mellan offentlig och civil sektor inom olika områden? Hur förhåller vi oss till materiell konsumtion i framtiden och vilka nya företagsformer kommer vi att se?

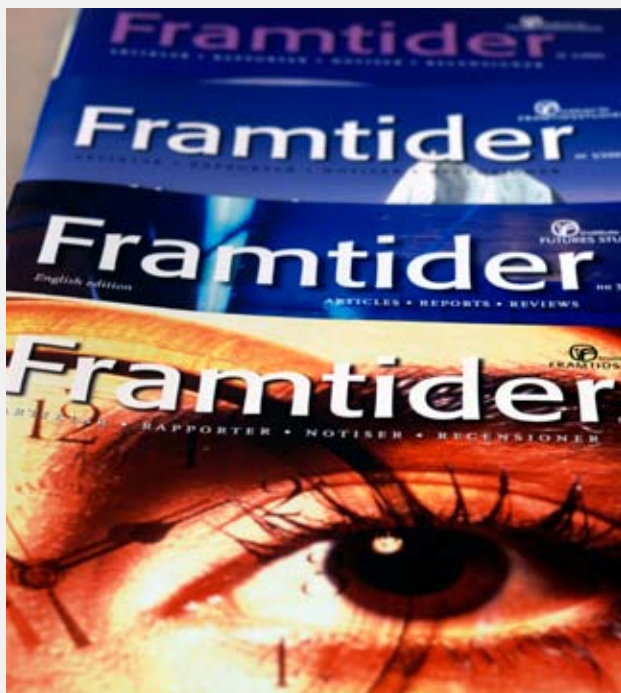
Personligen hade jag gärna sett att de tre scenarierna fått mer utrymme i boken och renodlats i större utsträckning. En fördjupad diskussion runt motsatsparen socialism/kapitalism eller kollektivism/individualism hade varit en fruktsam utgångspunkt, och jag hade välkomnat några funderingar kring hur idén om det civila samhället hade passat in i sammanhanget.

**Samuel Bohman** är forskningsassistent vid Institutet för Framtidsstudier.

# FRAMTIDER år 2008

*Framtider har ambitionen att vitalisera svensk framtidsdebatt. Tidskriften kombinerar specialteman med en bred bevakning av svenska och internationella framtidsfrågor.*

*Nummer 1/2008 har temat hälsa. Året bjuder även på ett Amerikanummer och ett nummer om Framtidens samhälle.*



**Förnya din prenumeration redan nu så att du inte missar något nummer.**

Priset för en årsprenumeration är oförändrat 100 kronor inkl. moms och betalas in på postgiro 70 16 33-0.

OBS! Glöm inte att skriva namn och adress.

## på gång ...

Styrelsen har utsett *Joakim Palme* till direktör för Institutets kommande forskningsprogram-period 2009–2013.

*Joakim Palme* håller föredrag om den offentliga sektorn i relation till demografisk förändring vid **The Economic Policy Forum** i Bryssel den 6 december.

Kommande forskningsrapport i skriftserien Framtidens samhälle: **Sverigebilder. Det nationellas betydelser i politik och vardag**. Redaktörer är *Urban Lundberg* och *Mattias Tydén*. Författare från olika vetenskapliga discipliner diskuterar nationsbegreppets fortsatta betydelse.

### Forskningsanslag:

Institutet för Framtidsstudier har tilldelats nedanstående forskningsanslag från Vetenskapsrådet och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

Från Vetenskapsrådet:

- "Statens nya geografi – välfärdsstat, konkurrensstat och nätverksstat – rumsliga perspektiv på den svenska samhällsorganisationen". I projektgruppen ingår *Erik Westholm*, *Markus Gossas* och *Niklas Stenlås*.
- "Staten kontra individen. Individuella rättigheter i Sverige 1809–2000". Anslaget är treårigt, och projektet genomförs av *Mattias Tydén* och *Urban Lundberg*.

Från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering:

- "Administering activation in Europe and USA". Projektet genomförs av *Renate Minas*.
- "Utbildningsval, arbetsmarknadsinträde och familjebildande". Projektet genomförs av *Daniel Hallberg*.
- "Inkomstpremier av lärosäten – selektion med avseende på arbetslöshet?" Projektet drivs av *Thomas Lindh*.

### Kommande Framtidsfokus:

I mars 2008 hålls ett Framtidsfokus om kvinnor och företagande. För inbjudan, kontakta [info@framtidssstudier.se](mailto:info@framtidssstudier.se) eller tel: 08-402 12 44. Program kommer att finnas på [www.framtidssstudier.se](http://www.framtidssstudier.se)